

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento

Carmen NAVARRO

*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid*

Francisco VELASCO CABALLERO

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Piotr ZAGÓRSKI

*Investigador Doctoral de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

El sistema electoral local, regulado primero en Ley 39/1978 y luego en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG) ha permanecido relativamente estable a lo largo de cuarenta años de democracia local. Bajo este sistema electoral se han ido produciendo diferentes resultados electorales. Progresivamente se ha ido reduciendo la presencia de candidatos independientes y de partidos locales, a favor de los grandes partidos nacionales o regionales. Sin embargo, en las elecciones de 2015, el sistema electoral proporcional ha trasladado a los plenos municipales una mayor diversidad de opciones electorales. Esta mayor diversidad política del pleno municipal no ha producido por sí mayor inestabilidad en el gobierno municipal. Varias son las reglas del régimen local, contenidas en parte en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en parte en la LOREG, que limitan la posible inestabilidad del gobierno local cuando los plenos son muy plurales: la distribución de competencias entre el pleno y los órganos ejecutivos municipales (alcaldía y junta de gobierno); la intrascendencia de las reservas de ley para la articulación interna del poder local; la regulación restrictiva de las mociones de censura; las mociones de censura constructivas; y el régimen restrictivo de los concejales no adscritos.

Palabras clave: elecciones locales; sistema electoral; gobierno local; mociones de censura.

ABSTRACT

The local electoral system, regulated first in Law 39/1978 and then in Organic Law 5/1985, of the General Electoral System (LOREG) has remained relatively stable throughout forty years of local democracy. Under this electoral system, there have been very different electoral results. Progressively independent candidates and local parties have been reduced in favor of national and regional political parties. Since 2015, the proportional electoral system has transferred to municipal councils wider diversity of electoral options. However, this greater diversity did not result in instability of municipal governments. Several are the rules of the local governments' law —contained in part in Law 7/1985, regulating the Bases of the Local Government (LBRL) and partly in the LOREG— that limit the potential instability of local governments when municipal councils are very plural: the particular distribution of powers between the council and the municipal executive bodies (mayor and executive cabinet); the lack of a superior legal position of the local council vis a vis the mayor; the restrictive regulation of the motion of no confidence; the constructive orientation of motions of trust; and the weak legal position of councilors when they exit their political groups.

Keywords: local elections; electoral system; local government; motion of no confidence.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. ELEMENTOS NORMATIVOS ESENCIALES DEL SISTEMA ELECTORAL.—III. RENDIMIENTOS EMPÍRICOS DEL SISTEMA ELECTORAL.—IV. RESULTADOS ELECTORALES Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL: 1. Distribución interna del poder municipal. 2. Indisolubilidad del pleno municipal por el alcalde. 3. Mociones de censura constructivas y tasadas. 4. Mociones de confianza. 5. Régimen restrictivo de los concejales «no adscritos».

I. PLANTEAMIENTO¹

1. En mayo de 2019 tuvieron lugar las undécimas elecciones municipales democráticas, cuatro décadas después de las primeras celebradas el 3 de abril de 1979. Con motivo de la celebración de cuarenta años de ayuntamientos democráticos, dedicamos el estudio introductorio de esta edición del *Anuario* al análisis del sistema electoral mu-

¹ Abreviaturas utilizadas: AIC: Agrupaciones Independientes Canarias; BNG: Bloque Nacionalista Gallego; CHA: Chunta Aragonesista; CC: Coalición Canaria; CDS-Centro Democrático y Social; EAJ-PNV: Partido Nacionalista Vasco; EE: Euskadiko Ezquerria; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; EA: Eusko Alkartasuna; FAC: Foro Asturias de Ciudadanos; GBAL: Geroa Bai; HB: Herri Batasuna; IC-V: Iniciativa per Catalunya-Verts; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: Ley de Haciendas Locales; LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General; NA-BAI: Nafarroa-Bai; PA: Partido Andalucista; PAR: Partido Aragonés Regionalista; PP: Partido Popular; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; UCD: Unión de Centro Democrático; UV: Unió Valenciana.

nicipal y a sus efectos tanto en términos de votos como de conformación de gobiernos. Las elecciones han aportado legitimación, representación y gobierno al mundo local y su análisis nos permitirá hacer balance de este periodo y reflexionar sobre el rendimiento del sistema electoral, la evolución de las preferencias electorales de los votantes y sus efectos en la configuración de la competición política municipal y en la estabilidad de los gobiernos salidos de las urnas.

2. El sistema electoral local es, en su configuración jurídica, relativamente *estable* desde 1985. Más aún, la regulación contenida en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG), sigue en sus líneas generales el modelo de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, aprobada para la convocatoria urgente de las primeras elecciones locales, de las que ahora se cumplen cuarenta años. Ciertamente que en todo este tiempo, desde 1985, se han producido algunos cambios normativos en la LOREG, como los relativos al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos (arts. 176 y 177 LOREG) y las mociones de censura y de confianza (arts. 197 y 197 bis LOREG). De otro lado tanto la jurisprudencia como las resoluciones de la Junta Electoral Central han ido completando y aclarando la LOREG², dando lugar a un sistema altamente *consolidado y cierto*. Los debates políticos intermitentes sobre una revisión a fondo del sistema electoral, como los referidos a la elección directa de alcalde³ y a la apertura de las listas electorales⁴, no han pasado a la agenda legislativa del Estado. De modo que los principales rasgos del sistema electoral se han mantenido en lo esencial hasta nuestros días y se pueden resumir en lo siguiente: regulación desde el nivel central de gobierno y por ley orgánica de todos y cada uno de los elementos del sistema electoral municipal; comicios simultáneos en los 8.131 municipios españoles; elección directa de los concejales e indirecta del alcalde; número de concejales de la corporación en función de la población; principio de representación proporcional y asignación de concejales por la fórmula D'Hondt; listas cerradas y bloqueadas y umbral mínimo del 5 por 100 de los votos emitidos para poder participar en el reparto de escaños; régimen especial para los municipios menores de 250 habitantes con un sistema mayoritario de listas abiertas; y posibilidad de moción de censura del alcalde.

3. A partir de este sistema normativo relativamente estable se puede acometer un estudio sobre los *rendimientos* o resultados políticos reales del sistema electoral. Este

² Vid. M. A. PRESNO LINERA, *Elecciones municipales y Gobierno Local*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

³ S. DÍEZ SASTRE, «La elección directa del alcalde en Alemania», *Anuario del Gobierno Local*, 2004, pp. 233-254; M. ARENILLA SÁEZ, «Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada», en M. ARENILLA SÁEZ, *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efecto y alternativas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015, pp. 19-61; X. BERTRANA HORA y J. MAGRE FERRÁN, «Elección directa del alcalde y cambio Institucional: una aproximación comparada», *Anuario del Gobierno Local*, 2017, pp. 131-154.

⁴ X. BERTRANA HORA y J. MAGRE FERRÁN, «¿Hacia una reforma del sistema electoral municipal en España?: Explorando la apertura de listas», en M. VILLORIA MENDIETA, X. FORCADELL ESTELLER y L. BAENA GARCÍA, *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Barcelona, 2017, pp. 429-442.

análisis se va a articular en dos niveles. Se van a presentar, en primer lugar, los diversos resultados electorales que se han producido a lo largo de los últimos cuarenta años. Ahí se verá que al amparo de un mismo sistema electoral la estructura de la representación política ha sido relativamente diversa, porque un mismo sistema ha producido diferentes resultados a lo largo del tiempo en cuanto al número de fuerzas políticas con representación en los plenos municipales o a la presencia de candidaturas independientes.

4. Una vez vistos los resultados electorales efectivos en los últimos cuarenta años, en un segundo nivel se va a analizar en qué medida el sistema electoral (considerado a partir de sus resultados empíricos) ha dado lugar a *gobiernos municipales estables o inestables*⁵. Para este segundo nivel de análisis es necesario considerar, junto al sistema electoral, también el *sistema de gobierno local*. Esto es, la forma en que las leyes definen la posición política relativa de la alcaldía, la junta de gobierno y el pleno municipal, tanto en los municipios de régimen común como en los de gran población. Se plantea, entonces, si el sistema electoral favorece o no la pluralidad de grupos políticos en el pleno; y en qué medida el diferente grado de pluralidad del pleno afecta al gobierno efectivo del municipio.

II. ELEMENTOS NORMATIVOS ESENCIALES DEL SISTEMA ELECTORAL

5. Los resultados electorales vienen condicionados por cada concreto sistema electoral debido a los efectos tanto inmediatos (mecánicos y psicológicos, como, p. ej., el voto útil) como no inmediatos (sobre las élites políticas y el sistema de partidos)⁶ que este tiene sobre aquellos. En nuestro caso, el régimen electoral municipal está regulado, de forma detallada aunque no siempre completa, en la LOREG. De entrada, la LOREG diferencia tres regímenes electorales: el de *concejo abierto* (donde el conjunto de los vecinos, constituidos en asamblea, eligen directamente al alcalde: art. 179.2 LOREG); el régimen de los municipios pequeños (hasta 250 vecinos), que es propiamente *mayoritario* (art. 184 LOREG)⁷; y el régimen *proporcional*, que rige para los municipios de más de 250 vecinos (arts. 180 y 163.1 LOREG). Este estudio, en lo que a las reglas del sistema electoral se refiere, se va a centrar en este último grupo de municipios, por ser el más numeroso y donde se concentra el 99 por 100 de la población española. De la detallada regulación de la LOREG aquí se consideran cinco elementos normativos esenciales, en tanto que doblemente relevantes: para los resultados electorales y para la estructura de

⁵ La metodología de evaluación de los sistemas normativos, en G. DOMÉNECH PASCUAL, «El seguimiento de normas y actos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005, pp. 97-145 (esp. p. 107); J. PONCE SOLÉ, «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, pp. 201-243.

⁶ J. R. MONTERO, F. J. LLERA y M. TORCAL, «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 58, 1992, pp. 7-56.

⁷ L. COSCULLUELA MONTANER, «Las elecciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1495-1561 (esp. p. 1542).

gobierno local. Estos elementos determinantes son: el número de concejales elegibles en cada circunscripción (art. 179.1 LOREG); la fórmula D'Hondt para la asignación de representantes (art. 180 LOREG); la exigencia de al menos un 5 por 100 de los sufragios para obtener representación (art. 180 LOREG); la elección mediata del alcalde o alcaldesa, por los concejales electos (art. 196 LOREG); y el carácter personal y permanente de los cargos electos, no afectable por los partidos políticos (art. 194 LOREG). Veamos.

6. Cada municipio, que es circunscripción electoral única, cuenta con un *número de concejales variable*, en función de su población (art. 179.1 LOREG). La horquilla va de tres en los municipios de menos de 100 habitantes a 57 concejales en la ciudad más poblada. Esta tabla numérica de concejales elegibles es un mecanismo de *fuerte desproporcionalidad en la representatividad*. Esto es, mientras que un municipio medio de 10.001 habitantes cuenta con 17 representantes, un municipio muy grande, como Madrid, cuenta con 57 concejales. El dato es desde luego importante en términos de *representatividad democrática y cercanía* de los representados a los representantes, pues es claro que la ratio elector/electo es mucho más alta en los municipios pequeños que en los grandes. De hecho, el caso español es singular por el tamaño reducido de las asambleas locales en sus grandes ciudades. Ciudades comparables europeas suelen albergar un número mayor de concejales en sus corporaciones, como confirman ejemplos de muy diferentes sistemas: París, con 2,2 millones de habitantes y 163 representantes en su pleno local; Múnich con 1,5 millones de habitantes y 80 concejales; o Varsovia con 1,8 millones y 60 miembros del pleno. Esta diferencia plantea directamente la conveniencia de que el déficit democrático relativo de los grandes municipios se compense con formas de *participación ciudadana* complementarias a la representación electoral, como la existencia de distritos con competencias relevantes y cargos propios elegidos democráticamente⁸, u otras formas de participación orgánica (foros, consejos sociales) o funcional (audiencias, consultas, etc.). En lo aquí más importa (los resultados del sistema electoral) el alto número relativo de concejales en los municipios pequeños y medianos posibilita una alta proporcionalidad en el pleno, de manera que incluso los partidos, coaliciones y agrupaciones con menos votos pueden optar (si rebasan el mínimo legal del 5 por 100 de los votos válidos) a obtener algún concejal. Luego analizaremos esta hipótesis de forma extensa (*infra* §§ 17 y 18).

7. La asignación de representantes, en función del número de votos, se articula a través de la *fórmula matemática D'Hondt* (arts. 180 y 163.1 LOREG). Esta regla favorece ligeramente, en la asignación de concejales, a la candidatura más votada. Pero la asignación es altamente proporcional, al menos en comparación con el sistema alternativo más común, el sistema Sainte-Laguë. Explicado en términos matemáticos, sería así⁹:

⁸ R. L. GALINDO CALDÉS, *La organización territorial en los municipios: los distritos*, CEMCI, Granada, 2014, p. 196; D. WILSON y Ch. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 5.ª ed., Palgrave MacMillan, pp. 88 y 275.

⁹ A. QUIRÓS GRACIÁN, «D'Hondt no quita escaños merecidos, Sainte-Laguë quizá sí», *Gaceta de la Real Sociedad Matemática de España*, vol. 22, 2019, p. 60.

La fórmula D'Hondt¹⁰ calcula los $p \times E$ cocientes vi/k , para $k = 1, 2, \dots, E$, los ordena de mayor a menor, y asigna los escaños, por orden, a los partidos a los que corresponden los E cocientes mayores. Sainte-Laguë hace lo mismo, pero dividiendo solo entre números impares: considera los cocientes vi/k , pero solo para $k = 1, 3, 5 [\dots]$. A partir de aquí se puede concluir que el método D'Hondt satisface la condición de cuota inferior. Y se demuestra así: observemos que el partido i recibe el escaño $[qi]$ antes de que ningún otro partido j reciba el $[qj] + 1$, ya que $vi/[qi] \geq vi/qi = (vi \times V)/(vi \times E) = V/E = (vj \times V)/(vj \times E) = vj/qj > vj/([qj]+1)$. Además, como $[q1]+\dots+[qp] \leq q1 + \dots + qp = E$, podemos asignar a cada partido al menos su cuota inferior sin temor a quedarnos sin escaños.

8. Aunque el sistema electoral municipal es claramente *proporcional*, tanto en los municipios pequeños como en los medianos y grandes, el resultado en escaños es tanto más *correlativo* (al número de votos) cuanto mayor sea el número de escaños a repartir. Pues en los municipios más grandes tan solo se añaden concejales adicionales (por encima de los 25 que corresponden a las ciudades de entre 50.001 y 100.000 habitantes) por cada 100.000 habitantes adicionales. Esto explica que Madrid, con 3.221.824 habitantes, cuente con 57 concejales, mientras que Canencia (448 habitantes) tenga siete concejales.

9. El Derecho electoral español añade a la aplicación de la fórmula D'Hondt un umbral legal: la exigencia de *al menos un 5 por 100 de los votos válidos emitidos* en cada municipio para que cada candidatura participe en el reparto de escaños (art. 180 LOREG). En el diseño de las reglas electorales, la intención de este tipo de fórmulas es dificultar una excesiva fragmentación de las fuerzas con representación en los parlamentos, evitando así la inestabilidad política. Téngase aquí en cuenta que la estabilidad política —incluida la de los gobiernos municipales— era uno de los objetivos de la transición, debido al recuerdo de la inestabilidad convulsa de la Segunda República. Como se analizará en detalle más adelante (*infra* §§ 17 y 18) esta barrera electoral ha sido determinante para que un gran número de candidaturas, de las más de 2.500 que han comparecido en los procesos electorales municipales, no hayan obtenido ningún concejal. En consecuencia, más que la fórmula D'Hondt, que por sí no impide la representación de los partidos pequeños (al menos en los municipios medianos y pequeños), es la exigencia legal de un mínimo del 5 por 100 de sufragios la regla determinante para la exclusión representativa de la mayoría de las candidaturas.

10. Los *alcaldes y alcaldesas* se eligen indirectamente, por los plenos municipales que se constituyen tras las elecciones. Se puede cuestionar que esta regulación sea propiamente «régimen electoral», y, por tanto, materia reservada a la ley orgánica. Pues el régimen electoral se agota en la elección de los concejales, siendo la elección indirecta de alcaldes más bien una norma de gobierno municipal (y, por tanto, más propia de la LBRL que de la LOREG)¹¹. Lo cierto es que la vocación expansiva de

¹⁰ En este teorema: (E) es el número de escaños y (p) el número de partidos; (v_1, \dots, v_n) se refiere al número de votos de cada candidatura; (q) designa la cuota de escaños de cada partido (i).

¹¹ L. COSCULLUELA MONTANER, «Las elecciones locales», *op. cit.*, p. 1522.

la LOREG —explicable porque en ella la competencia estatal es exclusiva, mientras que en la regulación del gobierno local la competencia estatal es solo básica (art. 149.1.18 CE)— ha absorbido la regulación no solo de la elección, sino también de las mociones de censura (art. 197 LOREG) y de confianza (art. 197 bis LOREG). Como regla primaria, la elección de alcalde requiere de la mayoría absoluta de los concejales del pleno [art. 196. b) LOREG]. En caso de que no se dé esta mayoría, resulta elegido *ope legis* quien fuera cabeza de la lista más votada [art. 196.c) LOREG]. Se ha dicho, en este sentido, que a falta de mayoría absoluta entre los concejales, la elección de alcalde corresponde cuasi-directamente a los vecinos¹². Por sí, la elección directa o indirecta de alcaldes, al no ser propiamente una regla electoral, tampoco condiciona los resultados electorales. Pero sí interactúa con el sistema electoral para producir consecuencias en el funcionamiento del gobierno local. La regla de la mayoría absoluta, sumada a la regla subsidiaria de nombramiento automático del cabeza de la lista más votada, tendencialmente *favorece los acuerdos* entre los grupos políticos en los casos en los que ninguna formación hubiera obtenido la mayoría absoluta de concejales en el pleno.

11. Este régimen de elección de alcalde se aprobó a partir de una enmienda *in voce* presentada por el diputado Solé Tura (PCE) en la fase final de aprobación de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Ello supuso una solución de consenso entre los que defendían la elección directa del alcalde por los ciudadanos, a través de la investidura directa del cabeza de lista con más votos (proyecto del gobierno de la UCD apoyado por el PSOE) y los que abogaban por la elección por mayoría absoluta de los concejales (enmienda del PCE). El sistema originariamente propuesto por el gobierno era menos proporcional y más mayoritario que la enmienda del PCE, y facilitaba en sus efectos la polarización. La fórmula finalmente aprobada y vigente en la actualidad permite y promueve negociaciones y pactos pre y post-electorales para alcanzar la mayoría absoluta que abra la puerta a la alcaldía. Además, el modelo finalmente escogido personaliza la elección del alcalde y pone especial énfasis en la selección por parte de las fuerzas políticas del primero de la lista electoral.

12. Finalmente, en el régimen electoral español, los vecinos eligen directamente concejales, no partidos, federaciones o coaliciones electorales. Esto es, aunque son los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores quienes presentan candidaturas electorales, los elegidos son cada uno de los candidatos integrados en esas listas, por su mismo orden. Esta regla no es originaria del sistema electoral español, sino motivada por la STC 5/1983 (FJ 4.º). Esta jurisprudencia constitucional fue recibida en la LOREG de 1985. La consecuencia de este precepto es que los concejales conservan su cargo incluso cuando causan baja —por cualquier causa— en la formación por la que concurrieron a las elecciones. Esta regla electoral no es por sí determinante para

¹² *Ibid.*, p. 1544.

los resultados electorales. Pero sí para la formación de las candidaturas (que anticipadamente tienen que eludir futuras disidencias) y para el posterior funcionamiento del ayuntamiento. Porque la inamovilidad de los concejales disidentes (o incluso tránsfugas) permite que participen en el gobierno local, al menos a través del pleno, personas desvinculadas de los partidos, coaliciones o agrupaciones electorales que inicialmente les presentaron como candidatos propios.

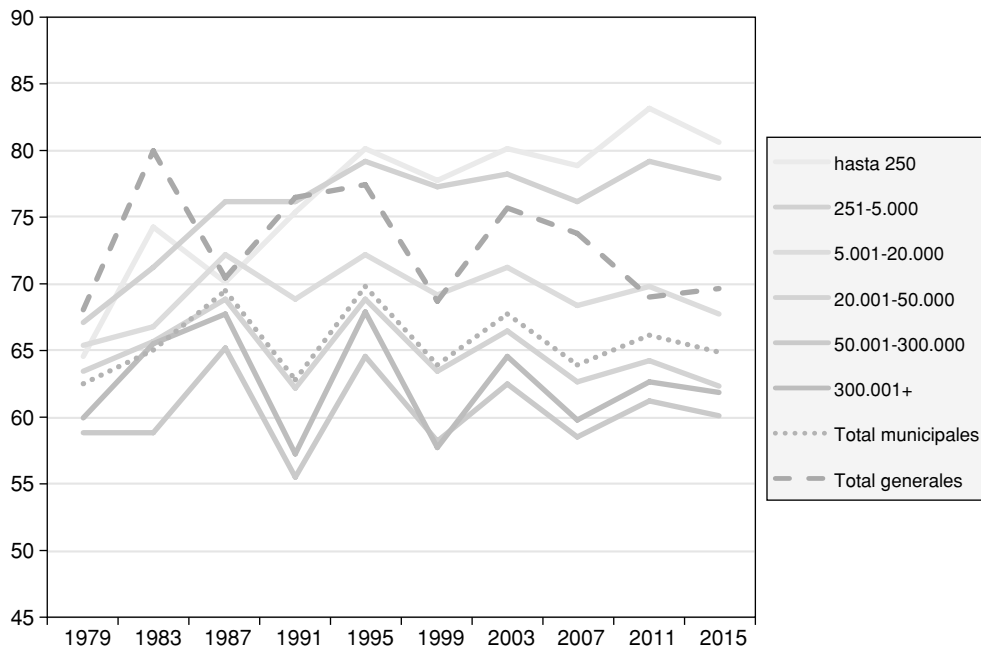
III. RENDIMIENTOS EMPÍRICOS DEL SISTEMA ELECTORAL

13. Los diez procesos electorales celebrados hasta la fecha aportan un valioso conjunto de datos con los que analizar la evolución de la participación electoral de la población, el apoyo que ha brindado a las diferentes candidaturas que han concurrido a estos comicios y cómo ese apoyo se traduce en la formación de gobiernos. Para el análisis de esta sección, nos centraremos en la evolución de los aspectos centrales del comportamiento electoral —los niveles de participación, los resultados electorales y la conformación de los gobiernos— tomando como referencia de contraste la teoría de la *nacionalización de la política local* y su complemento la calificación de las elecciones locales como *elecciones de segundo orden*. Según esta línea teórica, las elecciones municipales se considerarían de menor relevancia por los ciudadanos y el comportamiento electoral local mostraría la existencia de un cierto grado de contagio del ambiente nacional¹³.

14. Comenzando con el análisis de la *movilización* que producen estas competiciones electorales, el gráfico 1 muestra cómo la participación en las elecciones municipales se ha situado tradicionalmente en torno al 65 por 100 del electorado, con momentos en que se ha rozado el 70 por 100 (en 1979 y 1995). Pero en todo caso siempre, como promedio, la participación ha estado por debajo de los niveles de las elecciones generales más cercanas y con oscilaciones que se emparejan con estas (salvo en 1987, 1991 y 2011). La combinación de estos dos elementos conforma un patrón de comportamiento —*menor movilización* electoral e imitación de la pauta participativa de las elecciones generales más cercanas— que nos llevaría a confirmar la consideración de segundo orden de las elecciones municipales. Así, se podría inferir que los ciudadanos sienten más interés por la política nacional que por la local o perciben que en aquella hay más en juego, lo que se pondría de manifiesto en los distintos niveles de participación en una y otra. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada por el hecho de que este patrón no se mantiene en todas las competiciones electorales. En los *municipios más pequeños* la movilización electoral *es más alta* en las elecciones municipales que en las generales, rasgo que se confirma en todos los comicios locales posteriores a 1991 en los municipios menores de 5.000 habitantes.

¹³ J. MAGRE I FERRAN, «Quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya: Nacionalització electoral i estabilitat política», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, 2018, pp. 51-71.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, EN PORCENTAJES (1979-2015)



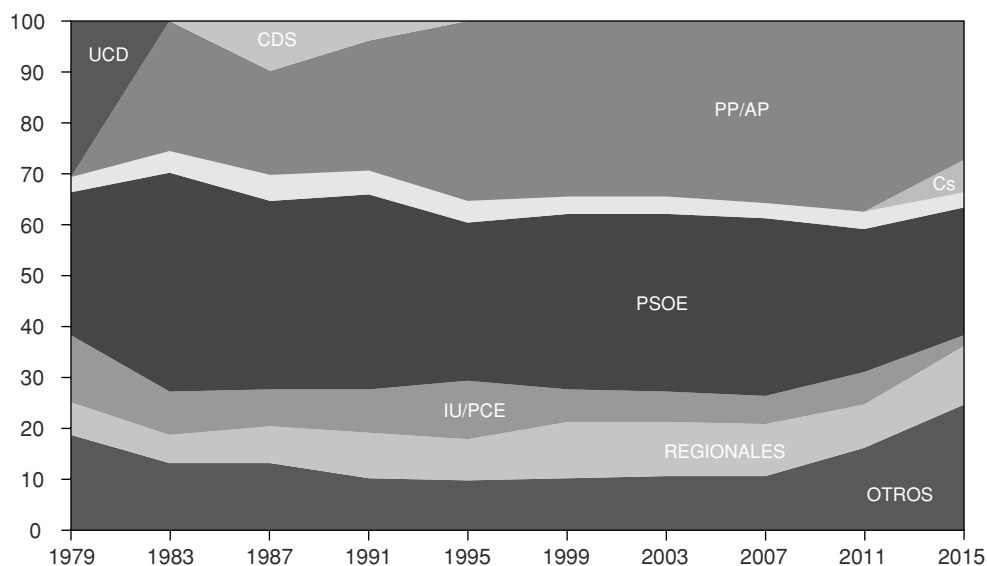
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

15. También es preciso subrayar que las diferencias entre niveles de participación *se han acortado* considerablemente en las dos últimas votaciones analizadas. En ellas, los ciudadanos han votado para la conformación de sus ayuntamientos en porcentajes que se acercan más a los promedios nacionales que en el pasado. Ello puede deberse al *papel creciente de los gobiernos locales* en políticas muy valoradas por los electores por su conexión con el bienestar (políticas sociales, de atención a mayores, escuelas infantiles, vivienda, etc.) o con el funcionamiento eficaz de los núcleos de población (movilidad, medio ambiente). Estaríamos ante una evidencia de cómo los gobiernos locales se han afianzado a lo largo de los años en el sistema de gobierno multinivel. De hecho, según muestran los barómetros de opinión del CIS, la valoración que de la acción de los ayuntamientos hacen los ciudadanos ha llegado a ser más alta que la de los gobiernos autonómicos¹⁴.

¹⁴ C. NAVARRO y F. VELASCO, «In wealth and in poverty? The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 82(2), 2016, pp. 315-334.

16. Pasando al *análisis* de los resultados electorales, el gráfico 2 muestra la evolución del voto a las diferentes fuerzas políticas a lo largo de diez elecciones. A efectos de claridad en la interpretación de los gráficos, los datos solo presentan desagregadamente a los partidos que obtuvieron mayor porcentaje de voto a nivel nacional. La categoría de partidos «regionales» agrupa a los partidos de ámbito autonómico representados en el Congreso de los Diputados en al menos una legislatura (EAJ-PNV, ERC, BNG, PA, COMPROMÍS, EH BILDU, CC, FAC, GBAI, NA-BAI, CHA, EA, IC-V, HB, UV, PAR, EE, AIC). Por su parte, la categoría «otros» reúne a las candidaturas independientes, al resto de partidos con un porcentaje de votos a nivel nacional menor y, en las elecciones de 2015, a las confluencias de Podemos.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL VOTO EN ELECCIONES MUNICIPALES, EN PORCENTAJES (1979-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

17. En el gráfico podemos observar los cambios que se han ido produciendo en la distribución del voto a lo largo de estas cuatro décadas, cuyos elementos más relevantes se pueden resumir en lo siguiente: la presencia inicial en la política local de candidaturas independientes¹⁵ que fueron perdiendo paulatinamente peso a favor de los partidos de ámbito nacional y regional; el predominio de las dos principales fuerzas políticas (AP/PP

¹⁵ En realidad, en el repaso de los datos electorales resulta difícil distinguir las candidaturas independientes. La clasificación oficial de las bases de datos del Ministerio de Interior no lo permite. Además, muchas de las candidaturas realmente independientes se encuentran bajo la forma jurídica de partidos políticos, probable-

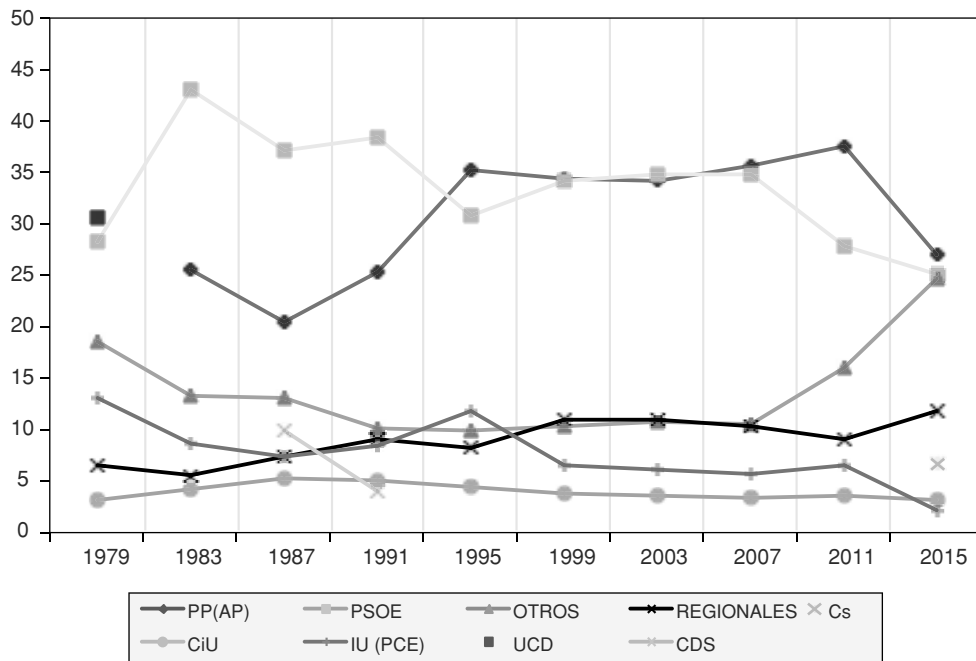
y PSOE) en la política local a lo largo de todo el periodo; y la irrupción de nuevos partidos (en especial las coaliciones en torno a Podemos) en la arena local en las elecciones de 2015 que pone fin, por el momento, al color marcadamente bipartidista de la política municipal. En definitiva, estos cuarenta años de elecciones han estado caracterizados por el dominio en la escena local de las *fuerzas políticas de ámbito nacional o regional*, con las excepciones del periodo inicial, en que afloraron candidaturas independientes¹⁶ y el final, donde aparecen nuevos partidos y coaliciones, haciendo el esquema competitivo municipal más complejo. Un mismo sistema electoral inalterado en el tiempo ha dado lugar por tanto a una diversidad de esquemas competitivos, cuestionando así las teorías que vinculan los modelos electorales con la configuración del sistema de partidos. Además de estos rasgos principales cabe resaltar algunos otros aspectos, como el crecimiento relativo del apoyo a Izquierda Unida (IU) hasta 1995 y su posterior caída hasta niveles casi residuales dos décadas después y el crecimiento en la arena local del resto de partidos de implantación regional, que en Cataluña se combina con la paulatina pérdida de fuerza de CIU, también desde el punto medio del periodo de análisis.

18. El gráfico 3 presenta los mismos datos, pero nos permite ver algunos elementos adicionales. En primer lugar, se puede observar con más detalle la trayectoria de la alternancia entre las dos fuerzas políticas mayoritarias a lo largo del tiempo. El PSOE se impone en el mundo local en las elecciones de 1983, a modo de contagio de la mayoría absoluta que esta fuerza política había obtenido en las elecciones generales del año anterior. Esta clara preminencia progresista acaba con la victoria del PP en 1995, año en que las elecciones municipales actúan de precursor del cambio político nacional que se produciría en las siguientes elecciones generales. A partir de este momento ambos partidos obtienen porcentajes de apoyo similares en los tres comicios posteriores, pero en 2011 el PP se vuelve a distanciar, anunciando la clara mayoría que este partido obtendría meses más tarde en el panorama nacional. La competición electoral de 2015 pone fin al bipartidismo local, cuando ambas fuerzas políticas apenas alcanzan el 50 por 100 total de los votos (después de haber llegado a tener el 70 por 100 durante más de una década) al tiempo que se multiplican las preferencias por otros partidos que irrumpen en la escena local acabando con el *quasi* monopolio del que hasta entonces disfrutaban PSOE y PP. La descripción presentada hasta aquí confirma la existencia de una cierta *nacionalización de la política municipal*, pues sus cambios centrales están estrechamente relacionados con acontecimientos de aquella, pero también aporta elementos para argumentar que las elecciones municipales producen *dinámicas particulares* que las separan del resto de convocatorias.

mente porque existen más requisitos de entrada o barreras legales para conformar una agrupación de electores que para el registro como partido.

¹⁶ En las elecciones de 1979 estas candidaturas representaban el 24,5 por 100 de los concejales y el 25,5 por 100 de las alcaldías, obtenidas con un 15,8 por 100 de los votos. Además, estas candidaturas son un fenómeno más propio de los pequeños municipios mientras que en las grandes ciudades tienen una presencia mucho más limitada. J. C. CAPO GIOL, «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 56, 1991, pp. 143-164.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL VOTO EN ELECCIONES MUNICIPALES, EN PORCENTAJES (1979-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

19. En efecto, no todas las elecciones municipales han reproducido el comportamiento electoral nacional. En los años 2003 y 2007 parece emerger un *patrón de voto diferenciado* de las competiciones en otros niveles de gobierno. En estos años vemos a un votante estable —consecuencia quizá de una mayor experiencia— que no sigue los patrones de la política nacional. Recordemos que en estos momentos estamos en un periodo de expansión de las políticas y servicios locales gracias al momento de bonanza económica por el que atraviesa el país. Esto puede llevar a que los electores decidan a partir de elementos propios de la política local, optando más «racionalmente» por una u otra opción política¹⁷. Los *liderazgos políticos municipales* y no solo las siglas ideológicas importarían en la orientación del voto¹⁸, dando lugar a situaciones del conocido fenómeno de escisión del voto (un elector simultáneamen-

¹⁷ I. DELGADO, «Entre el primer y el segundo orden: ¿qué lugar para las elecciones municipales de 2007?», *Política y Sociedad*, núm. 47.2, 2010, pp. 153-173.

¹⁸ P. RIERA SAGRERA, R. GÓMEZ MARTÍNEZ, J. A. MAYORAL DÍAZ ASENSIO, P. BARBERÁ ARAGÜENA y J. R. MONTERO GIBERT, «Elecciones municipales en España. La personalización del voto», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 75(2), 2017, p. 62.

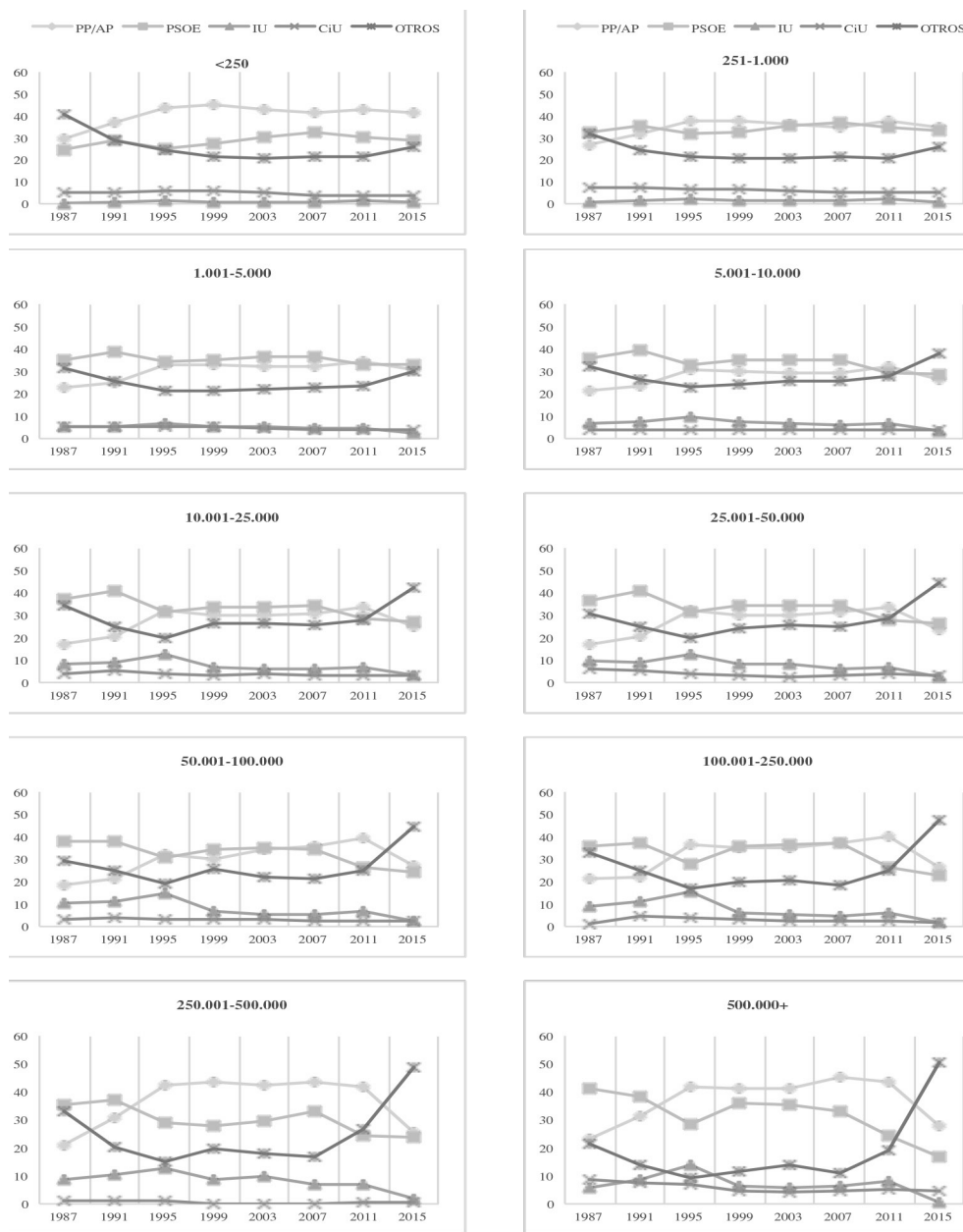
te elige dos o más partidos diferentes en elecciones celebradas concurrentemente). En estos casos, el apoyo a una candidatura municipal estaría inspirado por intereses personales sobre acciones y propuestas concretas, sobre las que los electores estarían en condiciones de posicionarse racionalmente debido a su cercanía y conocimiento de los temas, por lo que no tendrían que recurrir al atajo ideológico para orientar sus preferencias¹⁹.

20. En paralelo a esta lectura global, el gráfico 4 permite seguir la evolución de las preferencias de los votantes por tamaño de la población e identificar las singularidades de los diferentes contextos, enriqueciendo así el análisis. Desde esta perspectiva, se observa la emergencia de un tipo de comportamiento electoral específico en los municipios menos poblados. En aquellos con poblaciones *inferiores a 250 habitantes* los electores apoyaron mayoritariamente a las candidaturas independientes en los primeros procesos electorales, a lo que siguió un patrón de voto predominante conservador que se ha mantenido hasta nuestros días. En los municipios entre 250 y 1000 habitantes encontramos un equilibrio entre el PP y el PSOE prolongado a lo largo del tiempo, sin que las candidaturas independientes propias del inicio del periodo ni los recientes nuevos partidos lo hayan alterado. El crecimiento en 2015 de las fuerzas políticas de ámbito no estatal unido a la llegada a la arena local de los partidos de la denominada «nueva política» (confluencias de Podemos y Ciudadanos) solo se dejar sentir en poblaciones *a partir de 5.000 habitantes* y aumenta a medida que crece el tamaño de población, experimentando los mayores apoyos en las ciudades más pobladas, las grandes ciudades de más de 500.000 habitantes, en donde la mitad de los electores se decanta por una lista diferente a las que habían dominado hasta entonces el panorama municipal. Se trata, por tanto, de un voto predominantemente urbano, pero no solo urbano.

21. Entrando ya en cómo los resultados de las elecciones se traducen en concejales y gobiernos municipales, la tabla 1 muestra datos que nos permiten evaluar algunos aspectos del rendimiento del sistema. En ella, para cada una de las fuerzas consideradas, se presentan los porcentajes totales de votos recibidos, concejales elegidos y alcaldías obtenidas, así como las diferencias entre estas cifras. En cuanto a estas diferencias, las cifras positivas indicarían que un partido obtiene más concejales o alcaldías que apoyo electoral y las cifras negativas indicarían lo contrario (menos representantes que votos). Considerado en su conjunto, el sistema electoral beneficia a algunos partidos más que a otros y produce efectos diversos para cada formación a lo largo del periodo.

¹⁹ A. SANZ CAZORLA, «La escisión del voto en la competición electoral multinivel de La Rioja: elecciones municipales y autonómicas, 1983-2007», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 12, 2007, pp. 91-120.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL VOTO POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, EN PORCENTAJES (1987-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

TABLA 1. DIFERENCIAS ENTRE APOYO ELECTORAL, CONCEJALES Y ALCALDÍAS (1979-2015) (%)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
<i>UCD</i>										
Votos	30,6									
Concejales	42,9									
Alcaldes	48,8									
<i>Diferencia concejales-votos</i>	12,3									
<i>Diferencia alcaldes-votos</i>	18,2									
<i>PP/AP</i>										
Votos		25,6	20,4	25,3	35,3	34,4	34,3	35,6	37,5	27,1
Concejales		30,7	24,9	29,1	37,6	37,8	36,0	35,3	38,8	33,7
Alcaldes		30,8	29,2	31,0	41,3	41,7	39,1	37,4	45,8	33,7
<i>Diferencia concejales-votos</i>		5,1	4,5	3,8	2,3	3,3	1,8	-0,3	1,3	6,6
<i>Diferencia alcaldes-votos</i>		5,2	8,8	5,7	6,0	7,3	4,8	1,8	8,3	6,6
<i>PSOE</i>										
Votos	28,2	43,0	37,1	38,3	30,8	34,3	34,8	34,9	27,8	25,0
Concejales	18	34,7	35,4	38,1	32,2	33,6	35,5	36,3	31,9	30,9
Alcaldes	14,3	33,0	36,0	39,3	29,8	31,6	35,0	35,8	27,7	31,9
<i>Diferencia concejales-votos</i>	-10,3	-8,4	-1,6	-0,3	1,3	-0,7	0,6	1,42	4,1	5,9
<i>Diferencia alcaldes-votos</i>	-13,9	-10,0	-1,1	1	-1,0	-2,7	0,2	0,9	-0,1	6,9
<i>IU/PCE</i>										
Votos	13,1	8,47	7,2	8,4	11,7	6,5	6,1	5,5	6,4	2,1
Concejales	5,5	3,8	3,5	3,9	5,3	3,5	3,4	3,1	3,3	1,5
Alcaldes	3,0	2,2	2,0	1,8	3,1	2,1	1,7	1,8	1,9	1,3
<i>Diferencia concejales-votos</i>	-7,5	-4,7	-3,6	-4,4	-6,4	-3,0	-2,7	-2,4	-3,1	-0,5
<i>Diferencia alcaldes-votos</i>	-10,0	-6,3	-5,2	-6,6	-8,6	-4,4	-4,4	-3,7	-4,4	-0,7
<i>OTROS</i>										
Votos	28,1	22,9	35,4	27,9	22,2	24,8	24,8	24	28,3	45,9
Concejales	33,7	30,9	36,2	28,9	24,9	25,1	25,1	25,3	26,0	33,9

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Alcaldes	33,8	34,1	32,9	27,9	25,8	24,6	24,3	25	24,6	33,1
<i>Diferencia concejales-votos</i>	5,6	7,9	0,8	0,9	2,7	0,3	0,3	1,3	-2,4	-12
<i>Diferencia alcaldes-votos</i>	5,7	11,2	-2,5	0	3,6	-0,2	-0,5	1,02	-3,7	-12,8

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

Nota: las filas de Votos, Concejales y Alcaldes son porcentajes y las diferencias son puntos porcentuales.

22. Pese a solo concurrir a las primeras elecciones, los *resultados de UCD* muestran que el sistema electoral le favoreció muy especialmente. Las diferencias positivas en forma de un mayor porcentaje de concejales y alcaldes que de votos obtenidos ponen de manifiesto que la apuesta de la UCD por la fórmula electoral de la Ley de 1978 fue acertada, incluyendo el cambio aprobado en el último momento a propuesta del PCE sobre la forma de elección del alcalde.

23. El *PP también aparece como beneficiado* por el sistema, obteniendo prácticamente siempre un porcentaje mayor de concejales y (particularmente) de alcaldes que de apoyo electoral en el cómputo nacional global. No obstante, esta posición privilegiada debe ser matizada, pues parte de esta ventaja la obtiene en municipios pequeños que, como discutíamos más arriba (*supra* § 8), tienen un tamaño relativo del pleno desproporcionadamente mayor que el de las grandes ciudades. Es decir, el hecho de que las circunscripciones de los municipios pequeños y medianos tengan un número relativamente alto de concejales y que estos estén concentrados en regiones con un tipo de voto marcadamente conservador produce este resultado. En todo caso, estas cifras muestran también unos buenos niveles de arraigo de esta formación en todo el territorio.

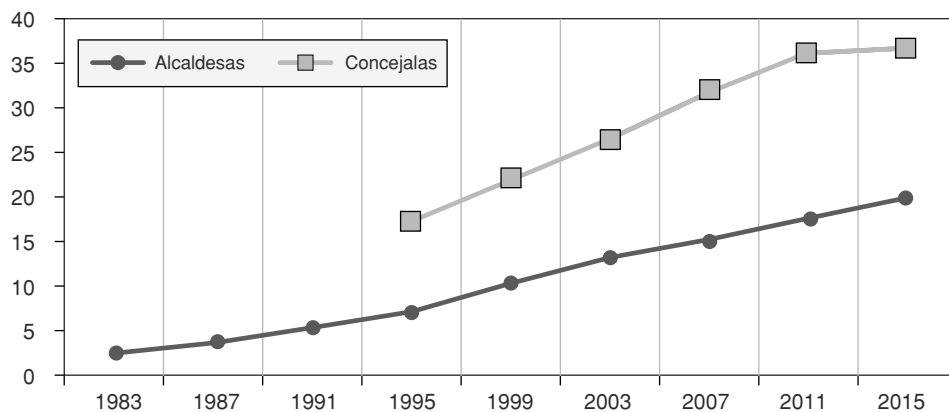
24. El *PSOE presenta valores negativos* en la mayoría de los comicios celebrados, especialmente en las dos primeras elecciones, cuando las cifras alcanzan los dos dígitos. Esta diferencia desfavorable entre votos y escaños representa el anverso de la situación descrita en el párrafo anterior para el PP. En este caso, el hecho de que el PSOE concentrara su voto en las zonas más urbanas y con más población produce este resultado. En todo caso, esa desventaja fue revertiéndose con el tiempo y en las últimas elecciones el sistema acaba también beneficiándoles.

25. El gran *perdedor del sistema es IU*. Para todas las elecciones la diferencia entre apoyo electoral conseguido y puestos de representación en las alcaldías y en los plenos es negativa. Pese a su implantación nacional, esta formación no consigue rentabilizar su apoyo en poder real; el sistema acaba penalizando el hecho de no ser una fuerza mayoritaria. Finalmente, bajo la categoría «otros» conviven un gran número de fuerzas de muy diferente signo para la que resulta inviable hacer un balance de todo el periodo. Valga destacar, no obstante, la diferencia desfavorable para ellos en las elecciones de 2015, para las que sabemos que una parte importante de ese «otros» lo conformaban las confluencias de Podemos.

26. A continuación nos detenemos brevemente en la evolución de la *presencia de mujeres* en la política local. De los estudios sobre élites políticas sabemos que, con independencia del nivel de gobierno o del país, estas han tendido a estar conformadas predominantemente por hombres, patrón que se ha alterado en los últimos tiempos con la llegada gradual de las mujeres a parlamentos y gobiernos. Este cambio se ha facilitado con la aplicación de las políticas de cuotas, como el adoptado en España por Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres que introduce el art. 44 bis LOREG, imponiendo la presencia equilibrada de hombres y mujeres en la composición de las candidaturas. Según este precepto, las listas que concurren a elecciones municipales deben tener una composición equilibrada, sin que ninguno de los dos sexos tenga menos de un 40 por 100 de los puestos totales de la lista y en cada tramo de cinco candidatas. Se exceptúan de esta obligación las candidaturas en municipios menores de 3.000 habitantes por la dificultad que comporta para ellos su cumplimiento efectivo.

27. Como vemos en el gráfico 5 *esta ley apenas ha tenido incidencia* en el aumento de la presencia de mujeres en la política local. Su creciente incorporación en cargos representativos o ejecutivos locales viene siendo gradual desde los inicios de la década de los ochenta y alcanza, tras las elecciones de 2015, el 35,6 por 100 del total de concejales y el 19,1 por 100 de alcaldes. También es llamativo comprobar que esta entrada gradual no experimenta ningún salto entre las elecciones anteriores y posteriores a la entrada en vigor de la reforma de la Ley de Igualdad. Fueron más bien *las reglas internas de los partidos*, en especial los de izquierdas, las que abrieron la puerta a este cambio desde la década anterior. Además, comparados con los de los parlamentos regionales (44,5 por 100) y nacional (39,7 por 100), el nivel de *feminización de los plenos locales es inferior* (35,6

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL GOBIERNO LOCAL (1983-2015)

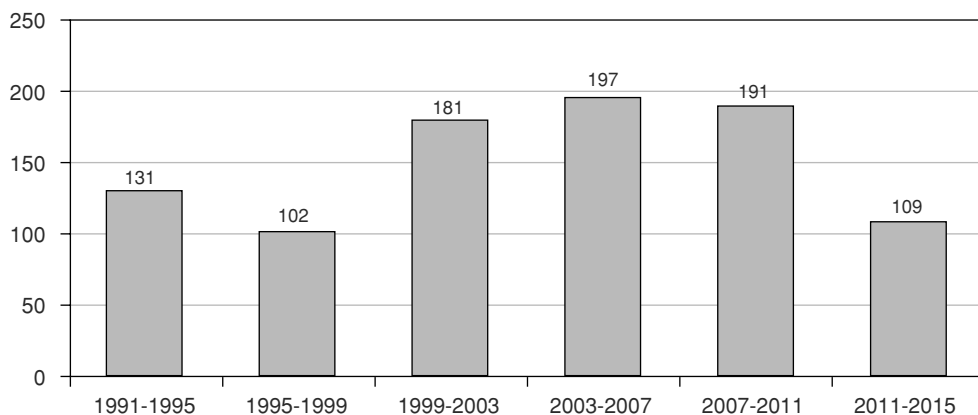


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de la Mujer.

por 100), lo que resulta contra-intuitivo si consideramos que a nivel local disminuyen los obstáculos que se han venido considerando como impedimentos para una presencia más numerosa de mujeres en política: el tiempo de dedicación y la necesidad de desplazamientos²⁰. El tamaño del municipio explica la diversidad de cifras entre municipios: *a mayor tamaño de población* más cargos locales están ocupados por mujeres. En todo caso, la paridad sigue resistiéndose para la posición central del gobierno local, la alcaldía. El techo de cristal demuestra ser más sólido cuando se trata de llegar a los principales cargos ejecutivos.

28. Una vez que los gobiernos se conforman tras cada proceso electoral, estos pueden ser más o menos estables. La *estabilidad* gubernamental fue, como se ha venido manteniendo en este estudio, uno de los objetivos del diseño institucional político durante la transición, lo que en el nivel local se pone de manifiesto en algunos elementos del sistema electoral (barrera del 5 por 100, fórmula electoral D'Hondt) y en el método de elección del alcalde (incentivos para acuerdos de mayoría, imposibilidad de disolución del pleno y convocatoria de elecciones por el alcalde). Sin embargo, durante el periodo de cada mandato de cuatro años entre competiciones electorales, pueden producirse relevos en la alcaldía por dimisión voluntaria, sentencia judicial, fallecimiento, cuestión de confianza o moción de censura. En total, el promedio de cambios de alcalde durante la vigencia de un mandato ha sido de 567, lo que supone que, en promedio, en torno a un 7 por 100 de municipios se ven afectados. Cuando se da una de las tres primeras causas mencionadas, el relevo en la alcaldía se produce mediante la repetición del procedimiento general de elección del alcalde (art. 196 LOREG) en una votación en el pleno. Las mociones de censura y de confianza, sin embargo, se regulan por procedimientos específicos (arts. 197 y 197 bis LOREG). La moción de censura es, de todas las situaciones, la que altera en mayor medida la estabilidad del gobierno local. Sin embargo, a través del gráfico 6, que recoge las mociones acontecidas en cada mandato, se pone de relieve que estamos ante un fenómeno muy residual de la vida política municipal; tan solo algo menos de 200 municipios de los más de 8.000 existentes han estado afectados por esta situación de inestabilidad en el mandato en que ha tenido mayor incidencia.

²⁰ C. NAVARRO y A. SANZ, «The social base and career development of Spanish mayors», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 46, 2018, pp. 21-48.

GRÁFICO 6. NÚMERO DE MOCIONES DE CENSURA POR MANDATOS (1979-2015)

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior y de MÁRQUEZ CRUZ (1999)²¹.

IV. RESULTADOS ELECTORALES Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL

29. Descrito ya el sistema electoral, y analizado su rendimiento a lo largo de los últimos cuarenta años, se puede plantear cómo dicho régimen electoral ha influido en el *funcionamiento real* de los gobiernos municipales. Para este análisis es necesario poner en relación el sistema electoral (y sus resultados) con la regulación legal del gobierno municipal, en parte en la propia LOREG y fundamentalmente en la LBRL.

30. Ya hemos dicho que el sistema electoral proporcional bajo la regla D'Hondt facilita que partidos, coaliciones o agrupaciones pequeños (aunque siempre por encima del 5 por 100 de los votos) tengan representación en el pleno. Es más, una vez superado el umbral del 5 por 100, y de acuerdo con el teorema matemático enunciado más arriba (*supra* § 7), prácticamente está asegurada la representación. En tiempos en los que el voto estaba *muy concentrado* en muy pocos partidos, como ocurrió en general entre 1995 y 2011 (gráfico 3), el sistema electoral no ha propiciado por sí diversidad de grupos municipales en el pleno. Pero cuando en años más recientes se ha *dispersado* el voto, el sistema electoral proporcional ha propiciado la pluralidad en el pleno. Según esto, podría considerarse *a priori* que el sistema electoral proporcional tanto puede dar lugar a gobiernos *estables* (de un único partido) cuando hay una intensa concentración del voto, como propiciar gobiernos *potencialmente inestables*, con alcaldes y juntas de gobierno sin apoyo mayoritario y continuado del pleno. Sin embargo, esta aparente ambivalencia del

²¹ G. MÁRQUEZ CRUZ, «Veinte años de democracia local en España: Elecciones, producción de gobierno, moción de censura, y elite política (1979-1999)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, 1999, pp. 289-334.

régimen electoral, que tanto puede dar lugar a gobiernos locales estables como inestables, ha de ser contrastada con el sistema legal de gobierno municipal. El resultado, ya se anticipa, es que el sistema de gobierno local dificulta que la lógica proporcional del sistema electoral de lugar a gobiernos municipales inestables. Esto no significa que todo gobierno municipal estable sea al mismo tiempo fuerte. Pues factores diversos como una posible falta de liderazgo del alcalde, un excesivo número de concejales no adscritos, o la propia fragmentación del principal grupo municipal, pueden debilitar la acción de gobierno. En estos casos se podría hablar de un gobierno *estable aunque débil*.

1. Distribución interna del poder municipal

31. La *distribución legal del poder municipal* (entre la alcaldía, la junta de gobierno y el pleno) no es propiamente simétrica a la del Estado y las Comunidades Autónomas. En el ámbito local no se da —como en el Estado y las Comunidades Autónomas— una preeminencia neta del pleno sobre la alcaldía y la junta de gobierno local²². Y esto determina que la posible pluralidad política del pleno —resultante de la dispersión del voto en un sistema electoral proporcional— no impida la actuación de la alcaldía y la junta de gobierno local.

a) En efecto, en los municipios de *régimen común*, el alcalde recibe directamente de la ley importantes competencias (art. 21 LBRL). El ejercicio de esas competencias no es avocable por el pleno. Tampoco puede el pleno adoptar acuerdos que impidan o dificulten el ejercicio de sus competencias legales por el alcalde. En este sentido, si bien el pleno goza de la potestad de aprobar *ordenanzas* [art. 22.2.d) LBRL], y esas ordenanzas ciertamente vinculan también al alcalde, el pleno ha de respetar las atribuciones legales del alcalde. Esto es, el pleno no puede decidir mediante ordenanza asuntos ejecutivos que corresponden a la alcaldía. Algo similar se puede decir de la potestad presupuestaria del pleno [art. 22.2.e) LBRL], o del poder para aprobar los reglamentos orgánicos [art. 22.2.d) LBRL]. El presupuesto municipal (aprobado por el pleno) cumple la función estricta que le atribuye el art. 162 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), por lo que no puede utilizarse por el pleno como instrumento general para la dirección, vinculación o sometimiento de la junta de gobierno o la alcaldía. También, aunque la ley reserva expresamente al pleno la aprobación de los reglamentos orgánicos [art. 22.2.d) LBRL], tal reserva normativa al pleno no puede vaciar la competencia de la alcaldía para la dirección organizativa de toda la Administración municipal²³.

²² O. SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007, p. 116; F. VELASCO CABALLERO y S. DÍEZ SASTRE, «Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008, pp. 49 y ss.; F. VELASCO CABALLERO, *Derecho Local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 312. Otra opinión: L. PAREJO ALFONSO, *Organización y poder de organización*, Iustel, Madrid, 2009, p. 241.

²³ Por ejemplo: STSJ de Madrid núm. 395/2002, de 6 de abril.

b) La situación jurídica de la alcaldía y de la junta de gobierno en los *municipios de gran población* se encuentra aún más reforzada que en los municipios de régimen común. Porque la mayoría de las competencias *ejecutivas* que en los municipios ordinarios corresponden al pleno, en el caso de los municipios de gran población están atribuidas a la junta de gobierno local, nombrada por el alcalde (arts. 126 y 127 LBRL). En esa medida, si bien es claro que el pleno puede, mediante ordenanzas y presupuestos, ordenar normativamente la actividad de la junta de gobierno, la mayor parte del poder local se ejerce directamente por la junta de gobierno. Este dato normativo es especialmente relevante si se tienen en cuenta que, como se ha mostrado más arriba (gráfico 4), en los últimos procesos electorales locales el incremento de la diversidad política en el pleno se ha producido en mucha mayor medida en los municipios grandes (y entre ellos, en los «municipios de gran población») que en los municipios pequeños y medianos. De esta forma, aunque el incremento de la pluralidad política de los municipios de gran población (desde 2015) podría haber dado lugar a mayor inestabilidad política, este posible efecto ha estado contenido por el protagonismo competencial de la junta de gobierno (desde la reforma de la LBRL en 2003).

32. También hay que tener en cuenta que las *ordenanzas del pleno* no cumplen, en el ámbito municipal, la misma función que las leyes estatales o autonómicas, respecto de sus respectivos gobiernos. Mientras que en el ámbito estatal (y en menor medida en el autonómico) la ley previa es imprescindible cuando está en juego una *reserva de ley*, en el ámbito local las ordenanzas rara vez son imprescindibles (sí lo son, por ejemplo, las ordenanzas fiscales respecto de los tributos locales). Porque normalmente el ejercicio de sus competencias por la alcaldía o por la junta de gobierno está previamente regulado en leyes estatales o autonómicas, lo que hace que las ordenanzas municipales tengan un valor complementario, rara vez imprescindible. De hecho, las ordenanzas municipales son, en términos relativos, escasas. Y esto en sí mismo favorece la actividad de los órganos ejecutivos municipales (la alcaldía y la junta de gobierno).

2. Indisolubilidad del pleno municipal por el alcalde

33. El art. 42.3 LOREG establece de forma inmediata que las elecciones municipales tendrán lugar a fecha fija: el cuarto domingo de mayo *cada cuatro años*. Aunque corresponde al Gobierno de España convocar las elecciones, este órgano no tiene discrecionalidad alguna para fijar la fecha. Esto supone que desde la constitución del ayuntamiento —y salvo supuestos de sustitución, disolución o vacantes irresolubles— el pleno municipal no se verá alterado en su composición a lo largo de cuatro años. Esta regla produce varios efectos sobre el gobierno local:

a) En primer lugar, *incentiva los acuerdos* entre concejales o grupos municipales, e incluso los gobiernos locales en coalición. En caso de que ninguna candidatura haya obtenido mayoría de concejales en el pleno, la imposibilidad legal de elecciones anticipadas ofrece a los concejales la opción entre la llana oposición (que por efectiva que sea en

ningún caso podrá dar un rédito electoral antes de cuatro años) o la formación de acuerdos de gobierno, con o sin integración en la junta de gobierno. Aunque los arts. 22.1 y 126.2 LBRL imponen un número máximo de miembros de la junta de gobierno (un tercio del número total de concejales), se trata de una cifra lo suficientemente holgada como para facilitar la participación (en la junta de gobierno) de los múltiples grupos municipales del pleno.

b) En segundo lugar, la indisolubilidad del pleno durante el mandato de cuatro años también incentiva un *ejercicio comedido* de sus competencias por parte de la alcaldía y la junta de gobierno. Un posible gobierno en minoría [donde la mayoría absoluta para la elección de alcalde no se completa con un pacto político, o donde a falta de mayoría absoluta el cargo de alcalde ha recaído *ope legis* en el cabeza de la lista más votada conforme al art. 196.c) LOREG] no puede afrontarse políticamente como un periodo provisional, preparatorio y definitorio de nuevas elecciones. Tanto la unilateralidad como la falta de mesura o *self-restraint* por parte de la alcaldía y la junta de gobierno perjudican a los propios órganos municipales ejecutivos. Porque aunque ya se ha dicho más arriba que en el ámbito local tanto la alcaldía como la junta de gobierno tienen asignadas competencias directamente por la ley, y que el pleno municipal no puede impedir el ejercicio de esas competencias, lo cierto es que la falta de apoyos políticos en el pleno impide la adopción de decisiones municipales esenciales, como la aprobación de los presupuestos o los planes urbanísticos municipales [y en los municipios de régimen común, incluso ciertas decisiones administrativas relevantes, como la aprobación de proyectos de obras: art. 22.2.ñ) LBRL]. Y tal situación, que en el Estado o las Comunidades Autónomas puede ser gestionable políticamente mediante la convocatoria anticipada de elecciones, puede tornarse en insostenible bajo la regla de la indisolubilidad del ayuntamiento durante los cuatro años de mandato electoral.

3. Mociones de censura constructivas y tasadas

34. Siguiendo el patrón estatal, el art. 197 LOREG regula la moción de censura del alcalde. Esta posibilidad no se recogía en las primeras normas electorales de 1978. Es la LBRL (1985) quien por primera vez otorga al pleno competencia para aprobar una moción de censura contra el alcalde (art. 22.3 LBRL), remitiendo su desarrollo a la legislación electoral. La LOREG establecía en sus orígenes que la moción debía ser suscrita por al menos un tercio de los concejales, incluir el nombre del nuevo candidato a alcalde y ser aprobada por mayoría absoluta del número legal de concejales (art. 197 LOREG). Posteriormente, la reforma de la LOREG en 1991 (por medio de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo) aumentó a la mayoría absoluta de los concejales del pleno la exigencia de firmas para presentación de la moción, evitando así el fenómeno de proliferación de mociones que desde el inicio no tuvieran posibilidades de ser aprobadas. Más tarde, y como resultado de los acuerdos políticos contra el transfuguismo de 7 de julio de 1998, se reforma de nuevo la LOREG (por medio de la Ley Orgánica 8/1999,

de 21 de abril) haciendo progresivamente más exigente la propuesta y aprobación de la moción de censura. Este mismo objetivo se plasma en la reforma de la LOREG en 2011 (Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero).

35. Tal y como está regulada actualmente la moción de censura, *se dificulta* que una amplia pluralidad política en el pleno (lo que tendencialmente permite el régimen electoral proporcional) dé lugar a inestabilidad en el gobierno municipal. Dos son las reglas legales sobre la moción de censura ahora relevantes: en primer lugar, cada concejal solo puede suscribir una moción de censura por mandato (art. 197.2 LOREG); en segundo lugar, están descalificados para promover mociones de censuras quienes pertenecieran o hubieran pertenecido al mismo grupo político municipal del que forma parte el alcalde [art. 197.1.a) 2 LOREG]. Hasta 2017, la regulación del art. 197.1.a) 3 LOREG también descalificaba para promover la moción de censura a quienes hubieran dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo municipal al que se adscribieron al inicio del mandato. Pero esta regulación ha sido declarada inconstitucional por la STC 151/2017, FJ 7.º

36. Esta regulación legal puede explicar que a la pluralidad o fragmentación del pleno no siga un porcentaje alto de mociones de censura. Según se expuso más arriba (gráfico 6), entre 1991 y 1995 se tramitaron 131 mociones de censura. Luego, entre 1995 y 1999, las mociones bajaron a 102. Entre 1999 y 2003 hubo un total de 181 mociones de censura. Esta cifra se elevó a 197 en la legislatura 2003-2007 y luego se redujo ligeramente (191) en el periodo 2007-2011. Finalmente, en la legislatura 2011-2015, que es la última de la que se tienen datos agregados y donde ya regía la reforma legal muy restrictiva de la moción de censura (introducida por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero), las mociones se redujeron a casi la mitad (109). En suma, tomando como referencia el número total de municipios (y a partir de la dificultad legal de que en un mismo municipio se produzca más de una moción de censura) resultaría que entre 1999 y 2011 solo se habrían materializado mociones de censura en el 2,3 por 100 de los municipios españoles. Y esta cifra sería de 1,34 por 100 en la legislatura 2011-2015. Si comparamos este dato con los de las Comunidades Autónomas, resultaría que las mociones son aquí mucho más numerosas: ocho entre 2011 y 2015. Esto es, casi la mitad de las Comunidades Autónomas (el 47 por 100) habría tramitado una moción de censura. Luego, en el periodo 2011-2015 se han tramitado dos mociones de censura autonómicas. El alto número relativo de mociones de censura autonómicas, en comparación con las municipales, es tanto más llamativo si se tiene en cuenta que son varias —y en número creciente— las Comunidades Autónomas cuyo presidente puede disolver la correspondiente asamblea legislativa y convocar elecciones.

37. Por otro lado, la regulación legal restrictiva de la moción de censura también permite afirmar que una eventual diversidad política en el pleno, y la posible situación de minoría del alcalde, no conduce necesariamente a la inactividad de los órganos ejecutivos municipales (alcaldía y junta de gobierno). Ciertamente que la moción de censura no es imposible. Pero debe superar fuertes exigencias legales. Y, de hecho, difícilmente se

puede producir allí donde se han dado fenómenos de transfuguismo. En todo caso, en el supuesto de que efectivamente llegara a imponerse una moción de censura, el gobierno local resultante sería tendencialmente muy estable. Pues difícilmente se podría sumar de nuevo un número de concejales suficiente para una nueva moción de censura. Luego la regulación legal de la moción de censura no solo tiende a *estabilizar el gobierno municipal original*, sino que solo permite el cambio de gobierno para generar otro mucho más estable (y ya por todo el tiempo de mandato restante). Según lo dicho, el sistema proporcional D'Hondt de la LOREG, si bien permite la formación de plenos cuarteados, no necesariamente produce gobiernos inestables o débiles, en la medida en que otras normas del sistema de gobierno local —como la regulación restrictiva de la moción de censura— embridan tal resultado.

4. Mociones de confianza

38. Desde 1999 el art. 197 bis LOREG regula la moción de confianza del alcalde. Esta regulación busca abiertamente la estabilidad del gobierno local²⁴. Como es sabido, la LBRL reserva al pleno municipal ciertas decisiones como la aprobación de los presupuestos o de los proyectos de planeamiento urbanístico general. Por medio de estas competencias, un pleno fragmentado puede formar coaliciones negativas frente a una alcaldía y una junta de gobierno minoritarias. Dado que esta posible tensión política entre el pleno y la alcaldía (o junta de gobierno) no puede resolverse mediante una convocatoria anticipada de elecciones, el art. 197 bis LOREG regula dos tipos de mociones de confianza, a través de las cuales la alcaldía puede superar algunos vetos del pleno (cuando en el propio pleno no hay acuerdo para sustituir al alcalde o alcaldesa)²⁵. La LOREG distingue entre la moción de confianza para la aprobación del presupuesto anual y la moción de confianza «constructiva» para la aprobación de un proyecto de planeamiento urbanístico general, una ordenanza fiscal o un reglamento orgánico:

a) En el primer caso, una moción de confianza vinculada al *proyecto anual de presupuesto municipal* se entiende superada si tras una votación de confianza negativa, en el plazo de un mes no se presenta una moción de censura y esta es apoyada mayoritariamente por el pleno (art. 197 bis 5 LBRL).

b) En los *demás casos* (proyecto de planeamiento general, ordenanzas fiscales o reglamento orgánico) el rechazo de la moción de confianza vinculada a la aprobación de esos acuerdos supone el cese automático del alcalde, siendo necesaria la elección de uno nuevo, conforme a las reglas ordinarias (art. 197 bis 4 LOREG).

39. En los dos tipos de moción de confianza —especialmente en la vinculada a la aprobación del presupuesto anual— la moción protege al alcalde o junta de gobierno

²⁴ O. SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal*, op. cit., p. 399.

²⁵ Estas medidas se encuentran entre las posibles reglas de gobierno para evitar el bloqueo parlamentario del ejecutivo: F. FUKUYAMA, *Orden y decadencia de la política*, Deusto, Barcelona, 2016, p. 509.

frente a plenos fragmentados. Porque favorece que la alcaldía y junta de gobierno superen vetos plenarios (en materias de competencia del pleno) allí donde la propia pluralidad política del pleno da lugar a mayorías negativas (frente a la alcaldía) pero no a acuerdos alternativos o «constructivos» para la sustitución del alcalde o alcaldesa. Y si bien es cierto que el ejercicio de la moción de confianza está tasado por el art. 197 bis 6 LOREG (cada alcalde no puede proponer más de una moción por año, ni más de dos en todo su mandato) también es cierto que permite *estrategias políticas de estabilidad* para la alcaldía: por ejemplo, contemplando que el presupuesto anual puede prorrogarse un año (conforme al art. 169.6 LHL) y aprobarse mediando una moción de confianza al siguiente año.

5. Régimen restrictivo de los concejales «no adscritos»

40. El sistema de gobierno local dificulta los posibles episodios de *transfuguismo*. E incluso otros fenómenos que, no siendo propiamente de transfuguismo, suponen la quiebra de lealtad del concejal respecto de su grupo político (y mediatamente, respecto de la formación política con la que concurrió a las elecciones)²⁶. El sistema de gobierno local fomenta claramente la integración y *permanencia* de los concejales en los grupos políticos correspondientes a la candidatura en la que concurrieron a las elecciones.

41. Mediante diversas reformas de la LBRL y de la LOREG se ha definido un estatuto jurídico restrictivo para los *concejales no adscritos*. Esto es, para aquellos concejales que no se integran desde el inicio en el grupo político del pleno correspondiente a la candidatura electoral; o para aquellos concejales que posteriormente abandonan su grupo político originario. Primero mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, simplemente se reguló imperativamente la integración de los concejales en grupos municipales (nuevo apdo. 3 del art. 73 LBRL). Luego, a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se completó el art. 73.3 LBRL precisamente para autorizar que los reglamentos orgánicos municipales regulen restrictivamente el estatuto jurídico de los concejales no adscritos. Por último, por medio de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, se dio nueva redacción al art. 197.1 LOREG, en el que se regula la moción de censura al alcalde; y en esa nueva redacción se impide que los concejales no adscritos cuenten a la hora de formar la mayoría absoluta legalmente requerida para promover una moción de censura (luego veremos que esta regulación ha sido declarada parcialmente inconstitucional por la STC 151/2017, FJ 8.º).

42. A partir de las reformas legales mencionadas, y de las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional a las que han dado lugar, se puede reconocer hoy un *estatuto jurídico muy singular* para los concejales no adscritos. Se distingue, en primer lugar, entre el núcleo de la *función representativa* de los concejales (protegida inmediatamente por el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo: art. 23.2 CE) y *otras funciones*

²⁶ L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, *El estatuto jurídico de los concejales no adscritos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid y Barcelona, 2014, p. 33.

y facultades de los concejales (reguladas en las leyes o en los reglamentos orgánicos). El estatuto jurídico representativo, aquel anclado directamente en el art. 23.2 CE, solo puede ser limitado por ley orgánica y bajo estrictos *tests* de constitucionalidad: bien de esencialidad (esto es, de relevancia del límite en cuestión para la reconocibilidad de la función representativa del concejal)²⁷, bien de proporcionalidad (de adecuación, necesidad y ponderación de la restricción en relación con los bienes o intereses constitucionales que motivan la limitación del derecho fundamental)²⁸. El estatuto jurídico *complementario* de los concejales, aquel no directamente referido al ejercicio de funciones representativas, puede ser definido con más libertad por las leyes y, conforme a estas, por los reglamentos orgánicos locales. Cabe, en este sentido, que los concejales no adscritos no disfruten de todas las funciones y facultades complementarias; o que no disfruten de ellas en la misma medida que los demás concejales. Cabe, por ejemplo, prohibir que los concejales no adscritos puedan recibir delegaciones competenciales, que puedan formar parte de la junta de gobierno, o que puedan ser tenientes de alcalde²⁹. También es posible impedir a los concejales no adscritos tanto la dedicación exclusiva (con las consiguientes retribuciones) como la percepción de un sueldo fijo³⁰. El resultado final de las reformas normativas y de la jurisprudencia es que los concejales no adscritos cuentan con un *estatuto jurídico-político disminuido*, respecto del ordinario. De entrada, no pueden exigir los mismos medios materiales que los grupos políticos del pleno (precisamente porque los no adscritos no son un grupo político).

43. En lo que importa para este estudio, podemos concluir que tanto el art. 73.3 LBRL como el art. 197.1.a) LOREG contribuyen a la configuración de un sistema de gobierno jurídicamente *estable*. Ya hemos visto que el sistema electoral proporcional de la LOREG permite plenos municipales *fragmentados*. Tanto en municipios grandes como medianos y pequeños. Esto puede dar lugar a dos consecuencias estrechamente relacionadas.

a) En primer lugar, la pluralidad de grupos municipales naturalmente exige de continuos acuerdos y alianzas entre concejales y grupos políticos para la adopción de decisiones por el pleno. Con ello se pone en continua tensión la lealtad de cada concejal a su grupo municipal (y en última instancia, a su formación electoral) frente a la lealtad a su propia comprensión del interés local.

b) En segundo lugar, la mayor pluralidad de grupos en el pleno aumenta el peso político relativo de cada concejal. Y si bien es cierto que los concejales tienden a estar socializados en las agrupaciones locales de su partido y que existe una fuerte cultura de

²⁷ SSTC 169/2009, 20/2011 y 246/2012.

²⁸ Crítica a la aplicación del test de proporcionalidad para enjuiciar las limitaciones legales al derecho fundamental de ejercicio del cargo representativo por los concejales no adscritos, en M. J. ALONSO MAS, «Los miembros no adscritos de las entidades locales ante la formulación de la moción de censura: una discutible aplicación del principio de proporcionalidad», *Revista de Administración Pública*, núm. 206, 2018, pp. 149-178 (esp. p. 164).

²⁹ SSTC 9/2012, 30/2012 y 246/2012.

³⁰ SSTC 169/2009, 36/2014 y 111/2016.

disciplina de voto, la lealtad al grupo político propio se pone a prueba cuanto mayor es la diversidad política en el pleno. Pues la fragmentación del pleno determina que cada concejal puede dar lugar a nuevas mayorías o formar coaliciones negativas contra las mayorías establecidas.

44. Los dos factores descritos pueden dar lugar a inestabilidad en el pleno. Y, en cualquier caso, a que aumenten notablemente los costes de transacción para la adopción de decisiones plenarias. En este punto, el sistema de gobierno local que resulta de la LBRL y la LOREG no impide por sí esa posible inestabilidad del pleno. Pero sí le pone límites a través del estatuto jurídico disminuido de los concejales no adscritos. Tanto el art. 73.3 LBRL (más las leyes autonómicas y los reglamentos orgánicos municipales que lo desarrollan) como el art. 197.1.a) LOREG *desincentivan la desconexión* del concejal respecto de su grupo municipal (y en última instancia, respecto de su partido o formación electoral). Pues una desconexión persistente del concejal, en la medida en que lleva al abandono del grupo municipal, tanto voluntariamente como por expulsión, le acarrea una pérdida de estatus representativo. No en el ejercicio del contenido esencial de su función representativa, pero sí en el disfrute de las facultades legales directamente vinculadas a la integración en un grupo municipal. En consecuencia, también mediante el régimen legal de los concejales no adscritos el sistema de gobierno local impide que la natural pluralidad política del pleno, propia del sistema electoral proporcional de la LOREG, suponga afecciones importantes para la estabilidad del gobierno municipal (que, recuérdese, ha de mantenerse necesariamente durante cuatro años).