

JORNADAS
CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Y NUEVOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA

PONENCIAS

“El sistema electoral local a revisión. La elección directa de los alcaldes como garantía de estabilidad del gobierno municipal”. Dr. Joan Ridao Martín

“La administración local y su huida del derecho administrativo: una perspectiva de calidad democrática”. Dra. Catalina Ruiz-Rico Ruiz

“Si no podemos medir la calidad democrática entonces ¿para qué sirve realmente un sociólogo?” Dr. Félix Fernández Castaño.

10/2016

www.aeval.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PAPELES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD es una colección de documentos, artículos y estudios que contiene los estados de opinión de expertos, la producción empírica y de innovaciones o avances científicos, relacionados con la evaluación y la calidad de los servicios.

La selección de los textos publicados en la colección se realiza con el doble objetivo, por un lado, de dar a conocer opiniones, trabajos teóricos individuales o aquella producción empírica que se estime relevante en las materias citadas y, por otro lado, de contribuir a enriquecer la reflexión y el debate público.

Asimismo, dicha selección atenderá al interés y oportunidad de los textos cuyas versiones, provisionales o definitivas, podrán ser en su caso publicadas por sus autores en otras instancias o editoriales.

Institucionalmente, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos aquí difundidos, cuyos contenidos serán de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

PAPELES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD
10/2016

JORNADAS: Calidad democrática en la administración local y nuevos derechos de la ciudadanía.

Universidad de Jaén, 7 de mayo de 2015.

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo de Publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-16-007-2

JORNADAS
**CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Y NUEVOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA**

PONENCIAS:

“El sistema electoral local a revisión. La elección directa de los alcaldes como garantía de estabilidad del gobierno municipal

Autor: Dr. Joan Ridao Martín. Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. Profesor de Derecho Constitucional (Profesor Titular Acreditado). Universidad de Barcelona, E-mail: jridao@ub.edu

“La administración local y su huida del derecho administrativo: una perspectiva de calidad democrática”. Dra. Catalina Ruiz-Rico Ruiz

Autora: Dra. Catalina Ruiz-Rico Ruiz. Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Jaén. E-mail: crrico@ujaen.es

“Si no podemos medir la calidad democrática entonces ¿para qué sirve realmente un sociólogo?”

Autor: Dr. Félix Fernández Castaño. Profesor Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada

ÍNDICE

“EL SISTEMA ELECTORAL LOCAL A REVISIÓN. LA ELECCIÓN DIRECTA DE LOS ALCALDES COMO GARANTÍA DE ESTABILIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Autor: Dr. Joan Ridao Martín. Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. Profesor de Derecho Constitucional (Profesor Titular Acreditado). Universidad de Barcelona, E-mail: jridao@ub.edu

1.	INTRODUCCIÓN: GOBERNABILIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DEL PLURALISMO POLÍTICO. VALORES QUE PUEDEN Y DEBEN SER COMPATIBLES.....	1
2.	CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DE ALCALDES EN ESPAÑA.....	3
3.	LA PROPUESTA DEL GOBIERNO ESPAÑOL DE PRIMAR LA CANDIDATURA MÁS VOTADA.....	4
3.1.	Características de la propuesta y sus referentes en el marco del derecho comparado	4
3.2.	Precedentes legislativos del bonus proporcionalizado	5
4.	LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	5
4.1.	EL gobierno municipal y su interrelación con el régimen electoral.....	5
5.	EL MODELO PRESIDENCIALISTA DE ELECCIÓN Y GOBIERNO MUNICIPAL: LA ELECCIÓN DIRECTA DE LAS ALCALDÍAS.....	8
5.1.	Razones para un gobierno municipal presidencialista	8
6.	PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL MODELO PRESIDENCIALISTA EN EL ÁMBITO ELECTORAL Y COMPETENCIAL.....	9
6.1.	Los cambios en el régimen electoral.....	9
6.2.	La remoción del alcalde mediante instrumentos de fiscalización del plenario	11
6.3.	Los cambios competenciales y de configuración de órganos municipales	12
6.4.	La autonomía del alcalde-presidente en el diseño y designación del «entorno ejecutivo» del gobierno municipal	14
6.5.	La modulación temporal de las reformas electorales y consideraciones finales.....	15

“LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SU HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: UNA PERSPECTIVA DE CALIDAD DEMOCRÁTICA”. DRA. CATALINA RUIZ-RICO RUIZ

Autora: Dra. Catalina Ruiz-Rico Ruiz. Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Jaén. E-mail: crrico@ujaen.es

1. INTRODUCCIÓN	17
2. CONFLICTO ENTRE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: AUTONOMÍA LOCAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	17
3. TENDENCIAS LEGALES HACIA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	18
4. BASES JURÍDICAS PARA UN MODELO DE GOBERNANZA LOCAL.....	19
4.1. Medidas de transparencia local.....	20
4.2. Democracia deliberativa local	21

“SI NO PODEMOS MEDIR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA ENTONCES ¿PARA QUÉ SIRVE REALMENTE UN SOCIÓLOGO?”

Autor: Dr. Félix Fernández Castaño. Profesor Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada

1. INTRODUCCIÓN	23
2. COLLIER Y LEVITSKY: UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA.....	23
2.1 Conexión entre la decisión política y la voluntad de la ciudadanía: una referencia en España.....	24
3. ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA QUE MIDEN EL NIVEL DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO.	25
4. LIJPHART: INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA	26
5. CONCLUSIONES.....	27
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

“EL SISTEMA ELECTORAL LOCAL A REVISIÓN. LA ELECCIÓN DIRECTA DE LOS ALCALDES COMO GARANTÍA DE ESTABILIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL”

Autor: Dr. Joan Ridao Martín

1. INTRODUCCIÓN: GOBERNABILIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DEL PLURALISMO POLÍTICO. VALORES QUE PUEDEN Y DEBEN SER COMPATIBLES

Las elecciones municipales de 2015 fueron precedidas por la voluntad del gobierno del PP de impulsar una reforma de la ley electoral, que no contó con el concurso del PSOE ni de ninguna otra fuerza política, para modificar el actual sistema de elección de los alcaldes, en el marco de un sedicente plan de regeneración democrática o de mejora del funcionamiento de las instituciones. Se trata, con matices, de una propuesta que desde hace años aparece y desaparece como el Gaudiano de la escena política española, y se funda en la necesidad de que los alcaldes sean elegidos directamente por los ciudadanos y no, como ahora, por los concejales. Para ello, se argumentó que el actual sistema de elección indirecta, o de segundo grado, de los alcaldes propicia pactos anti natura, compuestos por coaliciones heterogéneas y con ediles de escasa representatividad en muchos casos, al sostenerse en precarias mayorías que, por lo demás, favorecen el transfuguismo más abyecto.

Pero, por otra parte, se objetó que la propuesta del Gobierno se fundara en la presunción de que el modelo no tenía como prioridad la elección directa de los alcaldes mediante el voto de los ciudadanos, sino más bien la de permitir configurar mayorías absolutas en los consejos plenarios de los municipios, prescindiendo de coaliciones y pactos post-electorales. De donde se derivaría la consiguiente distorsión de la proporcionalidad entre la representación de los grupos municipales y los votos populares, mediante una prima de representación para el grupo mayoritario, que serviría para mantener a ultranza un sistema partitocrático fundamentado en un bipartidismo intratable y en unos partidos

verticales con un poder omnímodo. Una propuesta lastrada de origen por un indisimulado cálculo electoralista de Mariano Rajoy, ante la erosión política experimentada por el PP gobernante y, sobre todo, por la progresiva alteración del mapa electoral propiciada por la irrupción de fuerzas políticas emergentes como Podemos y Ciudadanos, que han hecho implosionar las mansas aguas estancadas del oasis bipartidista español. Como sabemos, la propuesta quedó finalmente aparcada, pero el problema sigue en pie.

Observemos nuestro entorno. La formación de gobiernos de coalición multipartidistas y multinivel es sin duda una de las experiencias más extendidas en la Europa democrática occidental. Después de la Segunda Guerra Mundial, la práctica coalicional ha sido moneda corriente, como demuestran los estudios de Laver y Schofield (1990), que revelan que de los 218 gabinetes existentes en 12 democracias europeas de posguerra, cerca de un 85% eran de coalición. Según Budge y Keman (1990), puede hablarse incluso de los dos tercios de los 380 ejecutivos habidos en otros tantos 19 países. A partir de esa realidad incontestable, hoy se asume científicamente que los gobiernos de coalición no son necesariamente débiles e inestables; una falsa idea que colisiona a todas luces con una realidad que demuestra que en la mayoría de casos los ejecutivos plurales constituyen una respuesta equilibrada y estable cuando, después de unas elecciones, ningún partido político obtiene una mayoría suficiente.

Por lo que al bipartidismo se refiere, es lo cierto que los dos principales partidos en España concentran el 81% de los diputados. Por el contrario, como ha apuntado recientemente el profesor Germà Bel, entre todos los estados medianos o grandes de la UE (a partir de los Países Bajos), sólo hay dos con mayor concentración en los dos primeros partidos: Reino Unido (86%) y Francia (85%). El resto se hallan muy por debajo, y también los más pequeños, con la excepción de Hungría y Malta. Pero es que, claro está, en el Reino Unido y en Francia rige un sistema de elección por distritos uninominales, lo que favorece en gran medida la concentración partidaria, pese a que, también es cierto, ello refuerza el poder de los electos ante los aparatos de partido. El caso español es, sin embargo, singular. La concentración bipartidista es fruto de un sistema electoral forjado durante la transición y que elimina de un plumazo la proporcionalidad en las provincias menos pobladas.

Volviendo al nivel local, la diversidad de situaciones plausibles remite a un panorama de enorme complejidad sobre el que se hace difícil hacer lecturas lineales. No obstante, parece razonable aventurar que la fragmentación del mapa electoral conduzca a situaciones de ardua o incluso imposible gobernabilidad en aquellos municipios en los que se ha afianzado un sistema local de partidos «estatalizado», o sea, con la centralidad demediada entre las dos grandes formaciones estatales, en coexistencia con una minoría residual integrada por otros partidos, también estatales pero menores, tradicionales o nuevos, o incluso con el concurso de alguna agrupación electoral de ámbito específicamente local. Con todo, no parece que este supuesto vaya a ser tan habitual como sugiere la fronda exhibida por algunos medios de comunicación y los datos del CIS, en los que la irrupción de nuevas fuerzas políticas se revela más intensa es precisamente en ciudades medianas y grandes (a partir de cincuenta mil habitantes).

No dejan de ser habituales, tanto en periodo electoral como después, las consabidas arengas

para que los cargos electos escojan como ocupante de la alcaldía aquella persona que encabece la lista más votada. A este respecto, cabe decir que son muchos los trabajos académicos que han puesto de relieve la importancia que cobra la persona candidata a la alcaldía como factor determinante en la valoración de los ciudadanos y, en consecuencia, de los resultados electorales de una lista. Por ello, no es menos cierto que esta íntima vinculación entre persona candidata y voto provoca, pese a su incontestable legitimidad, que las coaliciones de listas separadas que deseen arrebatarse la alcaldía a la lista más votada, ya sea después de las elecciones, ya sea de forma sobrevenida como resultado de una moción de censura, sean interpretadas a menudo como usurpaciones de la voluntad popular. Ahora bien, inferir de ahí una especie de determinismo que deba condicionar a los concejales a la hora de designar para el máximo cargo ejecutivo municipal a la persona de la candidatura más votada se nos antoja una auténtica mistificación política, una verdadera superchería que distorsiona los fundamentos del sistema representativo que conforman, con todos sus defectos, el actual régimen electoral e institucional local.

Existe una línea de reflexión sobre determinadas carencias de la gobernanza municipal en España, impulsada por dos preocupaciones distintas pero conectadas entre sí: la eficacia de los gobiernos locales y la calidad democrática de estos entes. En cuanto a la primera preocupación, la tendencia que ha guiado buena parte de las últimas reformas institucionales en el régimen local ha sido la de configurar poderes ejecutivos locales fuertes dirigidos y fiscalizados por órganos colegiados de electos inspirados, funcionalmente, en las cámaras parlamentarias¹. Por su parte, en la segunda de las preocupaciones, se persigue mejorar la adecuación entre las preferencias del electorado, expresadas mediante el voto a las diversas candidaturas y, especialmente, a las personas que las encabezan, con la conformación posterior de las instituciones locales. Conviene recordar, como cuestión fundamental de todo el

¹ Con la excepción de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que abocó sus contenidos, principalmente, a la contención del gasto local mediante una delimitación restrictiva de las competencias locales y la elaboración de criterios comunes, entre otras cosas, para la retribución de los cargos electos y personal eventual.

debate que presidirá esta ponencia, que la Constitución da la opción de elegir el alcalde mediante el voto de los vecinos o el de los concejales (art. 140), y que el legislador electoral se inclinó por esta última vía.

Así, pues, esta ponencia se acoge a la oportunidad que proporciona el debate sobre la reforma planteada hace meses por el ejecutivo central para exponer, principalmente, las razones que podrían aconsejar optar por un modelo de verdadera elección directa de los alcaldes mediante el voto de los ciudadanos y, por tanto, de configuración presidencialista del gobierno municipal, como alternativa al modelo propuesto de prima de representación.

Para ello, a continuación expondremos los rasgos definitorios del sistema electoral vigente en el ámbito municipal, las características básicas de un

modelo como el propuesto por el Gobierno, sus referentes en el marco del derecho comparado y sus precedentes en otras iniciativas legislativas en España y algunas dudas sobre su incardinación constitucional. Seguidamente, expondremos la arquitectura institucional de los gobiernos municipales, derivada del actual régimen local, y sus puntos de contacto con el sistema electoral correspondiente. A continuación, analizaremos las principales razones que, a nuestro juicio, justificarían un gobierno local presidencialista y los principales puntos de una propuesta en este sentido. Seguiremos con un análisis detallado de las principales modificaciones legales que comportaría este modelo, tanto en el ámbito electoral como en el de ordenación competencial entre las diversas figuras institucionales de los entes locales. Y cerraremos este recorrido con unas someras conclusiones.

2. CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DE ALCALDES EN ESPAÑA

La configuración actual del régimen electoral de las instituciones locales es tributaria, en gran parte, del diseño realizado por la transitoria Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, destinada a regir las elecciones locales a celebrar «dentro del plazo de treinta días, a partir de la promulgación de la Constitución» (disposición transitoria séptima), que a su vez tuvo como antecedente privilegiado la Ley municipal de 1935, la cual no pudo llegar a aplicarse en su día.

Aunque, como destacábamos antes, la Constitución contempla la doble posibilidad de que la elección de los alcaldes sea realizada «por los concejales o por los vecinos» (art. 140 CE), es

sabido que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) estableció (art. 196) un sistema mixto², que en primera instancia atribuye la alcaldía a la persona que encabece la lista que reciba los apoyos de la mayoría absoluta de los concejales del plenario y, si esta circunstancia no se produce, asigna la alcaldía la persona que encabece la lista que haya obtenido un mayor número de votos populares.³

En definitiva, la LOREG dispone, también para el nivel local, un sistema en el que prevalece la designación del cabeza de gobierno por parte de la cámara de electos, sin duda por analogía con el método que la Carta Magna prescribe para la

² En este análisis nos referiremos exclusivamente al régimen establecido para los municipios de más de 250 habitantes y que no se organizan en sistema de concejo abierto (artículos 179.1, 180 y 196, párrafos primero a cuarto, de la LOREG), dejando al margen regímenes específicos como el que se aplica a municipios con una población comprendida entre 100 y 250 habitantes (artículos 184 y 196, párrafo quinto, de la citada ley), el sistema de concejo abierto (artículo 179.2 de la LOREG) y el de las entidades locales de ámbito inframunicipal y la elección de alcaldes pedáneos (artículo 199 de la LOREG y legislación autonómica).

³ Como señalan algunos autores, este procedimiento no excluye la existencia de pactos que propicien la abstención de determinados grupos para que, en presencia de candidaturas alternativas en la primera votación, no prospere ninguna diferente de la más votada, hasta el punto de considerarlas *coaliciones pasivas* o de «no-pacto». La elección mediante la lista más votada no ocupa una posición residual en el sistema español: entre 1979 y 1999, el 26,3% de las alcaldías de capital de provincia fueron elegidas mediante este sistema, frente al 31,7% que lo fueron mediante un sistema de coalición entre partidos. *Vid.* MÁRQUEZ CRUZ, GUILLERMO (2003: p. 173).

elección del presidente del gobierno del Estado (art. 99 CE) y que es el presente también en todos los gobiernos autonómicos (art. 152.1 CE). En el régimen electoral local, sin embargo, es destacable la exigencia, tanto para la elección por los concejales, como a partir del recuento de sufragios, de que la persona candidata a la alcaldía sea siempre la que encabeza una lista. Este requisito, por ejemplo, no se establece para los candidatos a la presidencia del Gobierno, para los

cuales, como se sabe, ni tan sólo es imprescindible la condición de diputado. La LOREG atribuye así, mediante esta opción legislativa, una suerte de «prima de representatividad» para las personas que concurren a una elección local en calidad de cabeza de lista, circunstancia que ha sido subrayada por la jurisprudencia constitucional [Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/1993].

3. LA PROPUESTA DEL GOBIERNO ESPAÑOL DE PRIMAR LA CANDIDATURA MÁS VOTADA

3.1. Características de la propuesta y sus referentes en el marco del derecho comparado

La ya citada propuesta del Gobierno, con todas las cautelas que se derivan de su falta de concreción, consistía en asignar a la lista ganadora de unos comicios locales, si no consigue la mayoría absoluta pero superaba un determinado umbral de porcentaje de votos (en su caso, en segunda vuelta), la mayoría absoluta de los concejales en juego y repartir el resto en proporción al número de votos populares de cada una de las otras candidaturas. En definitiva, se trataría de establecer para las entidades locales un régimen electoral de «bonus proporcionalizado», un sistema utilizado hoy en las elecciones locales en Francia, Italia⁴ o Grecia, cada país con sus especificidades, y que no resulta desconocido, tampoco, para las Cortes Generales.

A pesar que el régimen electoral diseñado en 1985, consolidaba fundamentalmente lo establecido con carácter transitorio para los comicios previos al orden constitucional⁵, ha gozado de una notable intangibilidad, y esto no ha venido determinado por la ausencia de iniciativas de reforma, sino por la incapacidad de estas propuestas para concitar el acuerdo de los dos grandes partidos estatales en la conveniencia de modificar el statu quo. A ello cabe sumar la interpretación de que la pertinaz resistencia al cambio de la configuración esencial del sistema electoral español se debe, principalmente, a que «los resultados en su aplicación a las primeras elecciones generales de 1977 fueron considerados idóneos para la transición democrática»⁶. Y esto se ha trasladado al ámbito local, con la continuidad del modelo electoral de 1978.

⁴ Desde la Ley núm. 81, de 25 de marzo de 1993, este sistema afecta a las quince regiones de estatuto ordinario, mientras que en cuatro regiones de estatuto especial (Friuli-Venezia Giulia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige/Sur de Tirol y el Valle de Aosta) sigue vigente el sistema proporcional y la elección del alcalde por parte del consejo municipal. Sicilia, mediante la Ley regional núm. 7, de 13 de agosto de 1992, había implantado un sistema acusadamente presidencialista.

⁵ Esto es, el Real Decreto-ley 20/1977 y la precitada Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales.

⁶ Vid. la aportación de SANTOLAYA MACHETTI, PABLO en ARIÑO ORTIZ, GASPARET AL. (2008: p. 39).

3.2. Precedentes legislativos del *bonus* proporcionalizado

Como primera propuesta, debemos citar la «Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», presentada por el Grupo Socialista del Congreso en la VI Legislatura⁷, y la sección correspondiente del *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral General* (2009), elaborado a petición de una subcomisión *ad hoc* creada en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso en septiembre de 2008⁸, que concluyó sus trabajos en junio de 2010, dejando invariados los elementos medulares del sistema electoral, excepto algún tema procedimental menor (SANTOLAYA, 2009: pp. 223-224).

La Proposición de Ley del Grupo Socialista del Congreso planteó un sistema electoral que combinaba, en una votación de doble papeleta, la elección directa de los alcaldes con un sistema de *bonus* proporcionalizado, para la elección de concejales. En el caso de los alcaldes se contemplaba la posibilidad de que las personas candidatas pudieran concurrir en representación de una o más de las listas de candidatos a concejales, sin que para ello fuera necesario que encabezara alguna de ellas. También se preveía una doble vuelta, en caso de que ninguna de las candidaturas a la alcaldía obtuviese, en primera

instancia, la mayoría absoluta de los votos, restringida a las candidaturas que hubiesen sobrepasado el 15% de los votos válidos. Para garantizar la gobernabilidad de los municipios, se proponía asignar el *bonus* en la elección de concejales a la candidatura o grupo de candidaturas que hubiesen dado apoyo a la persona ganadora de la candidatura a la alcaldía, en concreto el 55% del total de electos del plenario municipal.

Como segundo elemento, cabe citar el precipitado informe del Consejo de Estado, que sin entrar en la configuración detallada de un modelo específico, abogó con claridad por un modelo que combinase representatividad de los alcaldes electos y gobernabilidad de los entes locales (pp. 265-266), sugiriendo una combinación de elección directa de los alcaldes y de *bonus* para la atribución de las actas de concejal. De esta manera, según su parecer consultivo se perfilaría un modelo que denomina «de alcalde presidencialista» y que tendría como puntos centrales la «[e]lección directa frente a la indirecta por los concejales; tendencia hacia elementos de un sistema mayoritario (o de candidato) frente a otro proporcional; mayor gobernabilidad, claridad de acuerdos y evitación del transfuguismo frente a la formación artificiosa de mayorías» (p. 267).

4. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

4.1. EL gobierno municipal y su interrelación con el régimen electoral

Las instituciones de gobierno local que definió la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases

del Régimen Local (LRBRL)⁹ diferenciaban, claramente, un poder ejecutivo con una

⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Congreso de los Diputados*. VI Legislatura, núm. 256-1, 7.12.1998.

⁸ *Vid. DSCD. Comisiones*, IX Legislatura, 68, 5.09.2008; *BOCG, Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm. 64, 15.09.2008.

⁹ El régimen municipal español alberga una pluralidad de sistemas de gobierno, pero en este trabajo nos referiremos principalmente al régimen general o común (arts. 19 a 24 LRBRL), aunque también abordaremos determinados aspectos del régimen singular de

importante autonomía, ejercido por el alcalde con la asistencia de un «entorno ejecutivo»¹⁰, orientado y fiscalizado por un órgano colegiado de electos (el plenario), articulados sobre una base de inspiración parlamentaria. MÁRQUEZ CRUZ (1999: p. 312) señala que, en sus elementos esenciales, este modelo evolucionó los instrumentos jurídico-políticos de normalización del nivel local que se establecieron en la dictadura de Primo de Rivera (Estatuto Municipal de 1924), se constitucionalizaron en la II República (1935) y se mantuvieron, en gran parte, durante el franquismo (1955) y el tardofranquismo (1975).

La aplicación de este modelo puso de manifiesto determinadas ineficacias derivadas de la superposición de las funciones de control de la gestión del consejo plenario con las competencias de gestión propiamente consideradas, cuya corrección constituyó uno de los ejes de la reforma de 1999 (Ley 11/1999, de 21 de abril), a consecuencia de lo que se vino a denominar como «Pacto Local», y posteriormente fue plasmado en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. El criterio con el que se resolvieron, en ambos casos, las disfunciones en la gobernabilidad local fue el de concentrar las competencias de carácter ejecutivo en la alcaldía y ampliar los rasgos de «cámara parlamentaria» del consejo plenario, principalmente en materia fiscalizadora de la esfera ejecutiva.

La reforma de 1999 amplió de forma sustancial las materias competenciales atribuidas a la alcaldía, especialmente en los límites de ejecución del presupuesto de gastos, la gestión del personal, la autorización de contratos y concesiones, la aprobación de instrumentos de planeamiento

urbanístico o el otorgamiento de licencias. Por su parte, el plenario retuvo las competencias en materia de planificación urbanística general y aprobación final de los instrumentos de planeamiento derivados, la aprobación del presupuesto anual y la relación de puestos de trabajo, así como la autorización de las operaciones económicas y de contratación por encima de los límites monetarios otorgados a la alcaldía.

Acompañó a esta una reforma del régimen electoral (Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril) que adaptó al ámbito local la cuestión de confianza (art. 197bis LOREG), como *ultima ratio* para intentar superar las situaciones de bloqueo de la gobernabilidad en el proceso de adopción de decisiones en materias de especial trascendencia para gobierno municipal¹¹. Así, se erigió junto con la moción de censura (art. 197 LOREG) una dupla de instrumentos fiscalizadores de la actividad del ejecutivo municipal de indudable potencial, ya que su votación en el plenario podía tener como resultado, en ambos casos, la remoción del titular de la alcaldía y de todo su «entorno ejecutivo». La indudable inspiración parlamentaria de dichos instrumentos no ha estado exenta de controversia doctrinal.

En este contexto, cabe recordar que cuando el TC declaró la inconstitucionalidad de la llamada «revocación del partido»¹², combinada con la moción de censura local habilitada por la LOREG (1985), a partir de apreciar «que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones

municipios de gran población (Título X LRBRL). Quedarían, pues, excluidos de este análisis los regímenes de concejo abierto (art. 29 LRBRL) y los especiales de definición autonómica (art. 30 LRBRL).

¹⁰ Acertada expresión utilizada por el profesor MÁRQUEZ CRUZ en diversas de sus obras (cfr. 2003: p. 167) y que comprende la Junta de Gobierno Local (inicialmente denominada Comisión de Gobierno), los tenientes de alcalde y los concejales delegados (arts. 20 y 23 LRBRL).

¹¹ En concreto, la ley limita su uso a los supuestos de la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

¹² Esta expresión hacía referencia a lo establecido en el art. 11.7 de la mencionada Ley de Elecciones Locales de 1978: «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».

periódicas» (STC 5/1983, FJ 4)¹³, *de facto* se abrió la puerta al fenómeno del «transfuguismo». Éste, rechazado de forma unánime y reiterada por la generalidad de partidos, por lo menos de aquellos con representación en las Cortes Generales, fue objeto de un acuerdo estatal formal para evitar su utilización en los gobiernos locales en 1998 («Pacto Antitransfuguismo»), fue renovado en 2000 y 2006, si bien no se ha conseguido erradicar completamente la tolerancia, más o menos disimulada, con su práctica, como muestran las periódicas denuncias cruzadas ante la comisión de seguimiento del mencionado pacto.

Por su parte, la reforma de 2003 consolidó el reparto de atribuciones del «Pacto Local» y estableció un régimen diferenciado de gobierno local para los municipios de gran población. Este novedoso régimen reafirmó una visión compartida, por lo menos por las fuerzas parlamentarias mayoritarias, del horizonte institucional al que debe dirigirse el régimen local, esto es, un poder ejecutivo reforzado, capaz de «[a]tender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad» y una asamblea de electos deliberativa y fiscalizadora, de base parlamentaria, donde realizar «un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado» (véase en ese sentido el apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003). Así las cosas, paradójicamente, la figura del alcalde, aunque vio reforzados sus caracteres presidencialistas, adquirió un perfil eminentemente representativo y menos vinculado a la gestión ejecutiva, cuyo peso central se trasladó a la Junta de Gobierno Local¹⁴,

concediendo mayor relevancia a lo que antes hemos descrito como «entorno ejecutivo» de la alcaldía. Dicho órgano no sólo se define competencialmente de una forma detallada en la ley (art. 127 LRBRL), sino que su configuración institucional adquiere una precisa nitidez (art. 126 LRBRL), si bien, como luego desarrollaremos, algunos aspectos de la misma han sido objeto de reproche constitucional. Este reproche, a nuestro entender, se derivaría de una incorrecta configuración del «entorno ejecutivo», que la ley pretende hacer efectiva mediante su configuración híbrida, a caballo entre la funcionalidad ejecutiva y la dirección política¹⁵, sin tener sin embargo en cuenta la rigidez que introducía la inequívoca asignación constitucional del «gobierno y administración» municipales al cuerpo de electos (art. 140 CE).

También la reforma de 2003 profundizó, como hemos, dicho los atributos parlamentarios de la configuración del plenario municipal. En especial, el régimen para las grandes ciudades contemplaba la posibilidad de que su presidencia fuera delegada por el alcalde en algún otro concejal (art. 122.2 LRBRL). También son de destacar otros elementos de raíz claramente parlamentaria, como el funcionamiento en comisiones (art. 122.4 LRBRL), la aprobación de los reglamentos de naturaleza orgánica (art. 123.1 c LRBRL), incluido el propio del plenario (art. 122.3 LRBEL). Conviene no perder de vista que, a pesar del criterio general de deslindar los ámbitos ejecutivos y deliberativo/fiscalizador, el plenario tiene notables asignaciones de índole ejecutiva como, por ejemplo, determinar las grandes áreas de gobierno (art. 123.1 c LRBRL).

¹³ La STC 5/1983 (FJ 4) prosigue estimando que, a partir de este principio, «debe afirmarse que el art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad —mediante la expulsión— el presupuesto de hecho que da lugar al cese en el cargo público va contra la Constitución y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público de su art. 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como es el regulado en el art. 23.1 de la misma».

¹⁴ Denominación que recibe, desde la reforma de 2003, la Comisión de Gobierno de la Ley de 1985.

¹⁵ La misma exposición de motivos de la Ley 57/2003 menciona dicha naturaleza dual al afirmar que «se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local “fuerte”, que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de *amplias funciones de naturaleza ejecutiva*, y que se constituye como un *órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento*» [las cursivas son nuestras].

5. EL MODELO PRESIDENCIALISTA DE ELECCIÓN Y GOBIERNO MUNICIPAL: LA ELECCIÓN DIRECTA DE LAS ALCALDÍAS

Se trata de una propuesta de mayor calado y radicalidad democrática de las que hemos analizado hasta ahora. Supondría la implantación de un sistema presidencialista de gobierno local, con elección separada, por un lado y a doble vuelta, de la persona titular de la alcaldía y, por otra, de los concejales. Planteamos una apuesta más diáfana por la expresión de la voluntad popular. Sin duda, esto exigiría una modificación de la arquitectura institucional local, reforzando las atribuciones del poder ejecutivo y consolidando la representatividad de la asamblea de electos, consagrada a la orientación política del ejecutivo municipal y a su fiscalización que buena falta hace. Nada, por cierto, que sea ajeno a la intencionalidad de las reformas de los gobiernos locales de 1999 y 2003.

Así mismo, podrían reordenarse los mecanismos de remoción de la máxima autoridad local, con la supresión de la moción de censura, institución

impostada y con origen en la tradición parlamentaria, cuya trayectoria municipal presenta luces y sombras, en favor quizás de otros procesos de revocación de mandatos por expresión directa del voto popular. Finalmente, y para alejar la tentación del sempiterno cálculo partidista, debería establecerse una modulación temporal entre la aprobación de las reformas electorales y su aplicación.

En este sentido, sería ingenuo pensar que la restitución de la confianza popular en las instituciones que conforman la arquitectura de la democracia española tenga como cauce concreto la reforma del sistema electoral local. Pero, por algún sitio hay que empezar, y no parece, en este sentido, que el nivel local vaya a ser el que más dificultades políticas o procedimentales plantee. Claramente, la inacción o el inmovilismo en esta materia constituyen, a la luz de los datos disponibles, opciones mucho peores.

5.1 Razones para un gobierno municipal presidencialista

Es evidente que la crisis de legitimidad que afecta actualmente al conjunto de instituciones que conforman la arquitectura de la democracia española, especialmente al sistema de partidos, tiene muchos orígenes, por lo que difícilmente hallará una solución global en la reforma del sistema electoral, por profunda que ésta sea. Sin embargo, no es menos cierto que existen notables y suficientes elementos en la actual coyuntura social y política que impelen a la adopción de un cambio en el sistema electoral, con un alcance más o menos radical. Y es en ese sentido que parece que el nivel local podría ser el que menos dificultades procedimentales planteara, ya que cuenta con menor rigidez constitucional que las cámaras estatales y no cuenta, tampoco, con

legislación autonómica específica. Por otro lado, aunque este nivel de gobierno cuenta con una significativa presencia de los partidos políticos dominantes en la esfera tanto estatal como autonómica, es indudable que ha albergado sin aparente dificultad a otras formaciones políticas menores, algunas de ellas específicas del ámbito local.

Existen numerosos elementos que sustentarían una reforma para la configuración presidencial tanto del sistema de elección de las personas que ocupen las alcaldías, es decir con un método de elección directa a partir del voto popular, como de los órganos de gobierno local. Cabe recordar que el artículo 21.1 de la LRBRL lo designa claramente

como «Presidente de la Corporación», a la vez que le asigna casi todas las competencias necesarias para el ejercicio de la gestión ordinaria del ente local. Por su parte, el artículo 23 (arts. 126 y 127 para los municipios de gran población) configura la Junta de Gobierno Local como órgano ejecutivo auxiliar, claramente subordinado a su figura, dado que no sólo designa libremente a sus miembros (art. 23.1 y 126.2 para los municipios de gran población), sino que también recibe el grueso de sus competencias por delegación presidencial (arts. 23.2 *b* y 23.4)¹⁶.

Y no debe ignorarse que, en tanto que instancia administrativa más próxima a los ciudadanos, a menudo se ha hablado de la importancia de la persona candidata a la alcaldía como factor casi determinante en la valoración de los ciudadanos y, en consecuencia, de los resultados electorales de una lista, de forma mucho más intensa que en ningún otro tipo de contienda electoral.

Por todo ello, creemos que una elección directa de los alcaldes incrementaría la calidad democrática del sistema político a partir de los siguientes elementos básicos:

1. Realizar la elección en el ámbito local mediante doble papeleta, una para los concejales del plenario y otra para la alcaldía-presidencia.
2. Habilitar una segunda vuelta, restringida para la elección de alcaldes, en el caso de que ninguna de las personas candidatas obtengan la mayoría absoluta en la primera elección.
3. Asignar al plenario una dinámica y unas competencias adecuadas al papel de cámara de representantes electos.
4. Definir un entorno ejecutivo del alcalde-presidente con atribuciones esencialmente gerenciales, a desarrollar esencialmente bajo el control político del plenario y con un margen de discrecionalidad amplio para su configuración funcional y designación por parte de la alcaldía.
5. Suprimir la institución de la moción de censura en el ámbito local.
6. Establecer una modulación temporal, de rango constitucional, de las reformas del régimen electoral, para impedir un uso puramente partidista de las mismas.

6. PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL MODELO PRESIDENCIALISTA EN EL ÁMBITO ELECTORAL Y COMPETENCIAL

6.1. Los cambios en el régimen electoral

La propuesta implica, en primer lugar, una modificación sustantiva del régimen de las elecciones municipales (Título III LOREG). La elección directa, mediante el voto popular, de la persona que ocupe la alcaldía-presidencia del municipio obligaría, por razones de representatividad, a estructurar un proceso de decantación de una mayoría, en caso de que en primera votación ninguna de las candidaturas

concurrentes obtuviese la mayoría absoluta de los votos emitidos. El sistema más habitual en estos casos es la previsión de una segunda vuelta, con la competencia restringida a las candidaturas que hayan alcanzado un umbral mínimo en primera vuelta, diferida con un margen razonable de tiempo respecto a la primera (usualmente, en torno a 15 días). Un primer punto significativo, pues, los constituye la necesidad de establecer los

¹⁶ En el caso de los municipios de gran población, el art. 127 LRBRL realiza una asignación más detallada de las competencias propias de la Junta de Gobierno.

criterios de acceso a la segunda vuelta. A nuestro parecer, tanto la selección de un determinado número de las candidaturas más votadas en la primera vuelta, como el establecimiento de un umbral de porcentaje de votos podrían ser métodos adecuados para estructurar una segunda vuelta, en la que, en todo caso, debería asegurarse la concurrencia plural de candidaturas y, al mismo tiempo, una mínima representatividad de los competidores finales¹⁷.

Otro elemento a tener en cuenta es la previsión de alguna fórmula de substitución de la persona titular de la alcaldía-presidencia en caso de vacante forzosa, por razones naturales o por las legalmente establecidas, o bien en el supuesto de dimisión. Como examinaremos más adelante, nuestra propuesta suprime la moción de censura (art. 197 LOREG) pero no la de confianza (art. 197bis LOREG), si bien en caso de cese por esta última se contemplan algunas especialidades sobre la sucesión que expondremos en su momento. La habilitación de un procedimiento específico para que el plenario escoja, de entre sus miembros, la persona que deba substituir el alcalde-presidente electo es una posibilidad viable aunque quebraría la lógica de la elección directa. En este sentido parece más coherente configurar para la elección de los alcaldes un «tíquet» electoral compartido con la persona candidata a ocupar la vicepresidencia o primera tenencia de alcaldía¹⁸, entre cuyas funciones estaría la de substituir la vacante del titular de la alcaldía, lo cual permitiría asegurar la continuidad con la voluntad popular manifestada en la elección del alcalde.

La elección separada, por un lado, del alcalde (con o sin vicepresidente) y de los concejales del plenario, abre adicionalmente algunas posibilidades que cabe escrutar detalladamente. La primera de las cuales es la posibilidad de que las candidaturas a la alcaldía no tengan por qué coincidir con las candidaturas al plenario, esto es, que dos o más formaciones políticas que

presenten candidaturas separadas al plenario puedan acordar presentar una candidatura común a la alcaldía, posibilidad que estimamos conveniente recoger y articular en la legislación.

Debe aclararse si las personas candidatas a la alcaldía pueden o no concurrir, simultáneamente, a la elección de los concejales. Es indudable que el alcalde-presidente y, en su caso el vicepresidente-primer teniente de alcalde deben tener ambos la condición de concejal ya que, en caso contrario, tendrían difícil encaje ex art. 140 CE. Sin embargo también parece legítimo que las formaciones políticas que presenten sus líderes como candidatos a la alcaldía puedan preferir, a la vez, que en caso de no resultar electos contribuyan a las tareas de control y orientación política propias del plenario, por lo que dicha posibilidad debería contemplarse expresamente, por ejemplo, previendo la posibilidad de que si uno (o dos) de los concejales electos en una candidatura resultan escogidos para la alcaldía puedan ser substituidos con personas de la misma lista.

Así mismo, la elección de los concejales no requiere de cambios sustanciales respecto a la configuración actual. La circunscripción única para todo el municipio, que debería continuar como criterio, permite restringir las limitaciones de la proporcionalidad a tres: la asignación de representantes a repartir en función de la población (art. 179.1 LOREG), el umbral de acceso al reparto de concejales (art. 180 LOREG) y el método de asignación de representantes (Ley D'Hont, art. 163.1 LOREG). En los dos primeros aspectos citados, más allá de las ocasionales quejas de las candidaturas que, en algún momento, se han visto afectadas, no hallamos fundamento suficiente para su modificación (más allá del hecho de tener en cuenta que uno o dos puestos del plenario serían asignados por la votación a la alcaldía) y, por el contrario, sí convenimos en que existe un criterio de oportunidad política que aconsejaría dejar intactas ambas cuestiones. Por último, aunque es

¹⁷ En la proposición socialista de 1998 de reforma de la LOREG que hemos expuesto en la sección III, se fijó un porcentaje de corte en el 15% de los votos válidos, mientras que en el sistema francés se establece el 10%, aunque hay que recordar que ambos son sistemas de *bonus* proporcionalizado, en los que también se eligen los representantes del plenario; por su parte en el sistema italiano presidencialista se limita a las dos listas más votadas en primera instancia.

¹⁸ Implicaría, también, modificar los arts. 21.2, 23.3, 124.4 e y 125 LRBRL.

obvio que la «Ley D’Hont» presenta numerosos aspectos criticables, no parece que ninguna de las fórmulas alternativas de asignación proporcional de concejales en función de los votos (por ejemplo, la cuota Hare/Niemeyer o el método Saint-Laguë) altere fundamentalmente los resultados finales en la mayoría de casos, si bien, debemos dejar constancia de que el planteamiento de reforma que efectuamos no resulta incompatible con un eventual cambio en la norma de reparto.

Por supuesto, no ignoramos que el principal problema de nuestra propuesta se plantea en términos de gobernabilidad. Aunque, como luego veremos, la propuesta contempla una mayor concentración de las competencias ejecutivas en la alcaldía y su entorno, es evidente que existen materias que, aun contando con derivaciones ejecutivas, en nuestra opinión tienen una trascendencia política de tal dimensión que desaconseja sustraerlas a la competencia del

plenario, por ejemplo la aprobación del presupuesto o las ordenanzas fiscales. En dichos supuestos, el modelo propuesto aquí no aporta ninguna modificación respecto a la situación actual y ésta es una elección consciente.

Creemos que la elección presidencialista de la alcaldía, con la componente mayoritaria que le es inherente, ha de encontrar precisamente una adecuada ponderación democrática en la proporcionalidad derivada de la composición representativa de la asamblea de electos. Por otro lado, la elección dual abre un escenario político inédito en nuestra democracia, en el cual convivirían dos legitimidades distintas, muy diferente al actual, en el cual la alcaldía emana de la misma legitimidad que conforma el plenario. Ello, sin duda, otorgaría un margen de autonomía superior al ejecutivo local para articular mayorías entorno a sus proyectos concretos, a la par que una menor dependencia de la continuidad de esas mayorías.

6.2. La remoción del alcalde mediante instrumentos de fiscalización del plenario

Como ya se ha apuntado, la redefinición presidencialista del gobierno municipal mediante la elección directa por parte de los vecinos de la persona que ha de ocupar la alcaldía, parece a todas luces incoherente con la posibilidad de que, mediante una moción de censura (art. 197 LOREG), una votación en plenario pueda tener como resultado la remoción de la persona escogida por la votación popular y su sustitución por otra.

Aunque es plausible alegar que así se reducen los instrumentos de fiscalización de la acción del ejecutivo municipal en manos del plenario, también es cierto que, en este ámbito, la moción de censura —en cierta medida, un instrumento impostado de la dinámica parlamentaria— arroja un balance ambiguo. Pues, si este instituto está llamado a posibilitar una salida ante situaciones de bloqueo de la gobernabilidad irreversibles, mediante una solución constructiva, no es menos cierto que no ha tenido una trayectoria precisamente carente de mácula, desde el punto

de vista democrático, especialmente en aquellos casos que se han complicado con turbios episodios de transfuguismo.

Así, se podría plantear alternativamente la articulación de algún mecanismo de revocación popular similar al *recall*, habitualmente presente en los Estados norteamericanos o en Suiza para cargos representativos individuales de elección directa. Con él, un número determinado de electores puede instar a la celebración de una consulta popular en la que se dirima la remoción del cargo representativo cuestionado. Con todo, es indudable que la carencia de precedentes de este tipo de institutos de democracia directa en nuestro derecho político complicaría en exceso su encaje, por lo que no parece la alternativa más

plausible¹⁹. Por otro lado, la resolución de crisis de gobernabilidad irreversibles mediante el uso de la potestad atribuida al gobierno estatal de instar la disolución de corporaciones locales (arts. 61 LRBL y 183 LOREG) no parece que pueda ser un mecanismo viable, ni siquiera habilitando algún procedimiento especial de petición por parte de la propia Corporación afectada, dado que, en su concepción básica, esta capacidad tiene como objeto erradicar situaciones de quebrantamiento grave de la legalidad²⁰. En suma, en el nuevo sistema electoral la remoción del ocupante de la alcaldía, al margen de otras causas forzosas, debería limitarse a una sentencia judicial firme, sin perjuicio de que las leyes pudieran, llegado el caso, compeler al cese una vez alcanzado un momento procesal diferente.

Una reflexión distinta hay que aplicar a la moción de confianza (art. 197bis LOREG), dado que este es un mecanismo de sometimiento voluntario, diseñado como se ha dicho como último recurso para intimar mayorías en plenario, en condiciones de indefinición muy enquistadas y, como también hemos indicado, aplicable exclusivamente a supuestos tasados en la ley (art. 197bis.1 LOREG). Por ello no apreciamos ninguna dificultad en su continuidad como instrumento de último recurso para la alcaldía, en caso de agotar todas las vías para alcanzar un acuerdo en las materias que son vitales para el ente local. Más aún, teniendo en cuenta que su ejercicio es una decisión potestativa del alcalde.

6.3. Los cambios competenciales y de configuración de órganos municipales

En el modelo de gobierno local que aquí proponemos, la configuración del plenario debería profundizar en el proceso de «parlamentarización» que ya ha sido abordado, como hemos visto, en las reformas del régimen

La sucesión del titular de la alcaldía podría decidirse, como antes apuntábamos, tanto mediante un procedimiento especial de voto en plenario como, en caso de adoptarse la idea del «tíquet» electoral, por la persona que hubiese concurrido en calidad de vicepresidente. En el supuesto específico de los ceses por un resultado adverso en una cuestión de confianza planteada formalmente, tanto en un mecanismo como en otro, la sucesión debería plantearse con unas atribuciones limitadas de la figura del alcalde-presidente como, por ejemplo, la incapacidad para someter a consideración del plenario propuesta alguna en los ámbitos temáticos que pueden ser objeto de moción de confianza.

De esta manera, se dificultaría una utilización perversa de esta vía de remoción mediante bloqueos en la gobernabilidad que tengan como objetivo principal la sustitución del ejecutivo municipal, y también, planteando la moción de confianza no sólo sobre la continuidad de la persona dirigente del ejecutivo municipal, se añadirían incentivos al logro de las mayorías. La denegación de la confianza supondría, de hecho, el agotamiento de la capacidad de propuesta política del gobierno durante el resto del mandato, con un ejecutivo que garantizaría, únicamente, la continuidad de gestión hasta las siguientes elecciones.

local de 1999 y 2003, y que implicaría reforzar sus capacidades de deliberación y de control. Esto comportaría, en primer lugar, retirar de la decisión de la asamblea de algunas competencias propias del poder ejecutivo como, por ejemplo, la

¹⁹ Vid. la aportación de DELGADO-IRIBARREN en ARIÑO ORTIZ, GASPARET AL. (2008: pp. 50-51).

²⁰ De hecho, esta potestad sólo ha sido utilizada en una ocasión, en 2006, para la disolución del Ayuntamiento de Marbella al detectarse un notorio caso de corrupción sistémica. En relación a este caso y, en general, la naturaleza jurídica de la disolución de Ayuntamientos, vid. PÉREZ FRANCESCH, JOAN LLUÍS (COORD.) ET AL. (2007).

configuración formal de la gestión de los servicios públicos (arts. 22.2 *f* y 123.1 *k* LRBRL), la aceptación de las delegaciones de otras administraciones (arts. 22.2 *g* y 123.1 *j* LRBRL), etc. Idéntica consideración merece la aprobación municipal de instrumentos de planificación urbanística derivada (arts. 22.2 *c* y 123.1 *i* LRBRL). Es obvio, sin embargo, que determinadas materias, tangentes a la acción ejecutiva, pero de una dimensión política trascendente, deben retenerse en el ámbito de decisión del plenario, como es el caso de las grandes decisiones económicas (ordenanzas fiscales, presupuestos y límites al endeudamiento) o de ciudad (planeamiento urbanístico general y sus modificaciones, etc.).

Contrariamente, el alcalde debería perder la condición natural de presidente del plenario (arts. 21.1 *c* y 122.2 LRBRL), dejando a la asamblea de electos la atribución para escoger, entre cualquiera de sus miembros con la excepción del que ostente la alcaldía, la persona que debe ocupar y ejercer su presidencia; así mismo, el plenario debería dotarse de un reglamento propio²¹. Por otro lado, podría ser positivo abrir la facultad del funcionamiento en comisiones del plenario, actualmente contemplada para los municipios de gran población (art. 122.3 y 4 LRBRL), a un conjunto más amplio de municipios²². En este aspecto, aunque se trata de un procedimiento ajeno a nuestra tradición institucional, podría estudiarse la configuración de una comisión especial del plenario, con carácter obligatorio, que actuaría como órgano decisorio para el caso de grandes adjudicaciones

municipales, esto es, para la contratación de obras, servicios y suministros, concesiones o enajenaciones de patrimonio por encima de un determinado umbral de valor económico²³.

Esta propuesta asume este riesgo como una forma de equilibrar el fortalecimiento de la autonomía y atribuciones del ejecutivo municipal, concentradas principalmente en un órgano unipersonal, con la pluralidad en la composición del órgano de fiscalización del mismo. Dicho equilibrio debería ser un incentivo poderoso para buscar amplios consensos democráticos entorno a la acción de gobierno municipal. Por otro lado, no es ésta una arquitectura institucional extraña en regímenes con una estricta separación de los poderes legislativo y ejecutivo.

Por otro lado, la propia lógica del sistema de elección a dos vueltas impone la necesidad, en algunos casos, de la necesidad de llegar a acuerdos sobre la gobernabilidad con carácter previo a los comicios, obligando así a una mayor transparencia de las intenciones de las formaciones política. Esto ayudaría también a corregir la concepción negativa que, en ocasiones, acompaña los pactos electorales, ya que las alianzas no desembocan ineludiblemente en falta de honestidad o de eficacia y tampoco en inestabilidad de gobierno, como cabría imaginar a primera vista, si bien no cabe suponer con certeza que su existencia sea condición *sine qua non* para asegurar la perfectibilidad moral de los políticos coaligados ni su eficacia en la gestión, lo que dependerá de muchos otros factores.»

²¹ Tomando como referencia lo actualmente previsto en el régimen de los grandes municipios (art. 122.3 LRBRL).

²² En principio, cabría pensar que los municipios que accedieran a esta posibilidad deberían contar con un número de concejales que dotase de sentido a la misma. A título orientativo, creemos que sería razonable plantearlo para los municipios con más de 20.000 vecinos (21 concejales, art. 179.1 LOREG).

²³ En este caso, las reformas en el régimen local debería acompañarse, seguramente, de alguna modificación en la legislación de contratación del sector público.

6.4. La autonomía del alcalde-presidente en el diseño y designación del «entorno ejecutivo» del gobierno municipal

Parece coherente que la configuración de un gobierno municipal de carácter presidencialista incorpore una potestad amplia del alcalde para la libre elección de los miembros de su equipo de gobierno, incluida la posibilidad de designar a personas no electas para ocupar una parte significativa de cargos ejecutivos del máximo nivel. En su momento, la reforma de 2003 de la LRBRL estableció esta posibilidad, limitada a un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local, para las grandes ciudades (art. 126.2 LRBRL), dentro de una línea argumental en la que se primó «el liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente»²⁴. Sin embargo, la STC 103/2013 declaró la inconstitucionalidad de dicha disposición²⁵, mediante una fundamentación que exige un examen con cierto detenimiento.

Efectivamente, el Alto Tribunal reprochó la inconstitucionalidad del art. 126.2, párrafo segundo, inciso primero de la LRBRL aplicando el razonamiento (FJ 6) de que, a partir de la reforma de 2003, «la Junta de Gobierno local se constituye como un órgano colegiado que asume las competencias administrativas que, en los municipios de régimen común, corresponden al Pleno y al Alcalde, pero también se convierte en un órgano esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento pues el alcalde —que conserva la presidencia el órgano colegiado y la capacidad de nombrar y cesar libremente a sus miembros—, comparte la dirección política con la Junta de Gobierno local», con lo cual la habilitación para la designación de miembros no electos de la Junta de Gobierno Local entra en contradicción con el art. 140 CE.

A pesar de los argumentos que cuestionan la jurisprudencia constitucional en esta materia, lo

cierto es que el fallo de la STC 103/2013 limita significativamente la libertad del alcalde para configurar un equipo de gobierno local, algo que en un contexto presidencialista, como el que aquí se propugna, sería dócilmente armonizable. Además, en un panorama más amplio de la configuración de los entes locales, también reduce las posibilidades de avanzar hacia un modelo más profesionalizado y gerencial del gobierno ejecutivo local, como parece ser la tendencia prevalente en las concepciones institucionales y de los principales partidos, claramente deslindado de las funciones políticas y representativas que deberían asignarse a las personas electas.

Para superar este escollo se vislumbran dos vías de resolución. La primera, la más obvia, directa y formalmente exigente, es la reforma del art. 140 CE. Por el contrario, la vía alternativa plantearía, en paralelo, la supresión de la Junta de Gobierno Local, la transferencia de sus competencias a la figura del Alcalde-Presidente (modificación de los arts. 23.2 y, especialmente, el 127.1 de la LRBRL) y la creación de un nuevo órgano colegiado de gobierno muy claramente definido como ejecutivo y abierto a designados no electos. Sus función básica debería centrarse en asistir a la alcaldía en el ejercicio de sus atribuciones e incluso contemplar la delegación de las más políticas de ellas restrictivamente para los miembros de dicho órgano que ostentasen, simultáneamente, la condición de concejales. Se recuperaría así, en parte, el espíritu primitivo de la Comisión de Gobierno, en tanto que órgano colegiado puramente delegado de la presidencia local y de asistencia en la toma de decisiones, lo cual parece adecuarse mejor al carácter de una alcaldía presidencialista.

²⁴ Exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

²⁵ Inconstitucionalidad que se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales.

6.5. La modulación temporal de las reformas electorales y consideraciones finales

La polémica que rodeó la tantas veces repetida propuesta del Gobierno gravitó en torno a la manifiesta intención de su promotor de aplicarla en los comicios electorales de 2015. Como hemos expuesto, el análisis más pormenorizado no tan sólo evidencia que no se trata de una reforma neutral —difícilmente encontraríamos una modificación del sistema electoral que lo fuese—, sino que aporta determinadas ventajas claras a la opción política que la postula, incluido el incremento de probabilidades de preservar las alcaldías de determinadas ciudades que esta formación considera claves.

Seguramente, ninguna reforma electoral podrá esquivar las acusaciones de aprovechamiento en beneficio propio por parte de aquellas formaciones que la impulsen o la apoyen, especialmente si éstas ocupan el gobierno. Ahora bien, la situación sería distinta en caso de existir una ordenación del diferimiento necesario entre la aprobación de dicha reforma y el inicio de su aplicación práctica. Este compromiso, que debería tener una sólida vocación de permanencia y afectaría al conjunto de niveles de gobierno, no debería reflejarse en una ley ordinaria, ni siquiera en una orgánica, sino que debería constitucionalizarse, siendo la opción más práctica la modificación (adición) del artículo 81 de la misma. En cuanto al plazo de diferimiento, lo más razonable sería situarlo por encima de dos años.

El modelo de gobierno municipal en España ha sido objeto de diversas reformas, que pretendían corregir las principales disfunciones observadas en el ejercicio práctico, en la línea combinada de diferenciar los ámbitos de actuación de los órganos que lo integran (plenario y ejecutivo municipal), a la par que «gerencializar» la administración ejecutiva de los ayuntamientos. Sin embargo esta ardua tarea en el ámbito institucional no ha venido acompañada de una acción parecida en el sistema electoral, donde se evidencian diversas carencias en materia de representatividad y gobernabilidad de las

instituciones electas. Además, por razones de proximidad y personalización de las formaciones políticas locales, existe una demanda insatisfecha de elección directa, por parte de los vecinos, de la persona que debe dirigir el gobierno municipal.

En un contexto de crisis de legitimidad de las instituciones de la democracia española, una reforma del sistema electoral municipal, entre otras acciones, contribuiría sin duda a la mejora de la calidad democrática de un sistema seriamente cuestionado. Algunas propuestas recientes en este sentido (la del Gobierno en 2014, pero también la del PSOE en 1998 y la del Consejo de Estado de 2009), ponían el énfasis en corregir las deficiencias de gobernabilidad, mediante sistemas electorales que primen, en cada municipio, las opciones mayoritarias. No obstante, no parece que esta cuestión se encuentre en un lugar preferente en la jerarquía de preocupaciones de la ciudadanía, más exigente si cabe en los aspectos de representatividad y fiscalización.

Como hemos explicado, la opción planteada parte de instaurar un sistema presidencialista de gobierno local, con elección separada, por un lado, de la persona titular de la alcaldía y, por otra, de los concejales. Este sistema exige reequilibrar, mediante una modificación de la arquitectura institucional local, la asignación de atribuciones entre un poder ejecutivo reforzado, en términos de autonomía y legitimidad, y la representatividad y funcionalidad de una asamblea de electos, dedicada a la dirección política del gobierno municipal y la fiscalización del ejecutivo. Por lo demás, el conjunto de la reforma plantea diversas dificultades salvables de índole constitucional, las cuales ya han sido anteriormente analizadas.

Si de lo que se trata es de contribuir a paliar la crisis de legitimidad que asola el sistema político, debería abandonarse el enunciado de criterios taumatúrgicos para inferir el sentido del mandato popular y concentrarse en la habilitación de cauces y mecanismos para que el pueblo exprese su parecer de forma inequívoca y directa.

“LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SU HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: UNA PERSPECTIVA DE CALIDAD DEMOCRÁTICA”

Autora: Dra. Catalina Ruiz-Rico Ruiz

1. INTRODUCCIÓN

Ante la oleada legislativa desencadenada por la reforma constitucional del artículo 135 CE, la Administración local se enfrenta en la actualidad a un panorama jurídico y político convulso. El *presunto* proceso recentralizador bajo cobertura constitucional ha enervado los mecanismos de defensa de la autonomía local, planteando el control estatal de los Municipios la constitucionalidad de las intromisiones en su esfera de intereses y el oportunismo político de la reforma local.

La *huida del derecho administrativo* se ha iniciado por los entes locales mediante una reacción masiva contra su desapoderamiento competencial, mediante recursos de inconstitucionalidad frente a las leyes de desarrollo del artículo 135 CE. El escapismo de la legislación local deriva del riesgo de su aplicación arbitraria con fines de desarme electoral de los Municipios o como arma política arrojada.

La vulneración del principio de autonomía local y la pérdida de autogestión municipal de ciertos servicios implica según las entidades locales el

establecimiento de "controles de oportunidad por parte de otras administraciones que les sitúan en posición de subordinación". La tutela financiera de los municipios y la presión ejercida por el Estado en el cumplimiento de deberes legales, ha puesto en pie de guerra a los Ayuntamientos. Ante un escenario jurídico turbulento, se genera una atmósfera de inseguridad en la Administración local bajo tensión de un acuciante régimen sancionador con severas penalizaciones.

El vuelco al sistema local deriva de la necesidad de reestructuración y reorganización de los Ayuntamientos en base a nuevos principios y deberes legales. Pero también la incorporación legal de nuevos derechos de la ciudadanía contribuye a la configuración de un nuevo modelo de administración local con tendencias de calidad democrática.

2. CONFLICTO ENTRE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: AUTONOMÍA LOCAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Con carácter legal, el principio de autonomía municipal “comprende la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio del municipio, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización de su propio territorio, la regulación y

prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la política y gestión del personal a su servicio, el patrimonio y la recaudación, así como la administración y destino de los recursos de sus haciendas “(artículo 73 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía).

Sin embargo, el despliegue normativo del artículo 135 CE ha afectado reductivamente al ámbito de la autonomía municipal normativa, financiera, autoorganizativa de los entes locales. Desde una perspectiva constitucional, los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria determinan la necesidad de su ponderación con la autonomía local.

En el contexto actual, tras la reforma de la Administración local, se plantea necesariamente la vigencia de la Jurisprudencia constitucional en torno al principio de autonomía local. Los Ayuntamientos se enfrentan a una consolidada doctrina constitucional sobre la configuración legal de la autonomía local (SSTC 159/2001, de 5 de julio FJ 4; 52/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4). Según el Tribunal Constitucional, *el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE*.

La inconstitucionalidad de la reforma local también colisiona con la posición jurisprudencial proclive a la autonomía local como “garantía de los elementos esenciales” o “núcleo primario del autogobierno”, sin conferir a los municipios una potestad de autoorganización ilimitada.

Confirma esta línea, la STC 103/2013 admitiendo que el artículo 140 de nuestra Constitución “garantiza la autonomía de los municipios”, de la que serán expresión “sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”. Deducir de este precepto que solo estos puedan asumir toda imaginable función de

“gobierno y administración” no solo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que no ha sido diáfano y explícitamente por el constituyente, que no ha recurrido a esos mismos términos de modo”.

Desde esta perspectiva, las bases de un nuevo modelo municipal conforme a criterios de sostenibilidad y austeridad **corresponden al legislador estatal, con carácter general, fijando los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 240/2006, 20 de julio FJ 8)**. Según la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2, el Estado tiene competencia para fijar los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, con el límite de “garantizar su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias”.

Por tanto, la constitucionalidad de las leyes recurridas depende en última instancia de la dejación de un margen a las entidades locales para intervenir en su esfera de intereses. Con el reconocimiento de nuevos principios constitucionales para contener la deuda pública y la consecución del equilibrio presupuestario, emergen nuevos límites al principio de autonomía local. Los Municipios se debaten en la actualidad entre el principio de sostenibilidad financiera con una dimensión supraconstitucional e internacional y el principio constitucional de autonomía local.

3. TENDENCIAS LEGALES HACIA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La remisión del artículo 135 CE a sus normas de desarrollo *constitucionaliza* las injerencias estatales que, en particular, la Ley 27/2013, de 27 de

diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, dispone en relación a la iniciativa pública, competencias, retribuciones o

subvenciones de los Ayuntamientos (artículos 75 bis, 75 ter...).

Entre las medidas legales de control económico de los Municipios se prevén algunas con potenciales efectos de regeneración democrática, aun a riesgo de que la defensa del principio de autonomía local interfiera en la aplicación del artículo 1.1 CE, obstaculizando el desarrollo del Estado democrático. En especial, pueden considerarse medidas tendentes a la calidad democrática aquellas destinadas a impedir retribuciones excesivas de Alcaldes, Concejales, personal de alta dirección del sector público local; la adecuación al principio de mérito de los cargos y funcionarios municipales; o la limitación del número de cargos públicos con dedicación exclusiva y del personal eventual en los Ayuntamientos (artículo 104 bis y disposición adicional duodécima sobre retribuciones alta dirección Ley 27/2013).

De igual modo, la regeneración democrática de los Municipios se impulsa mediante el deber de transparencia y publicidad legal de la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros; sus retribuciones con inclusión en la memoria de actividades; el contenido

de los contratos mercantiles o de alta dirección celebrados.

No obstante, el férreo control jurídico sobre los entes locales por razones de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas o responsabilidad, no se traduce necesariamente en índices de calidad democrática por la ausencia de proyección hacia la ciudadanía.

En este sentido, las entidades locales se someten a una tutela financiera potencialmente *contrademocrática* como la posibilidad de asunción por las Juntas de Gobierno Local de las competencias pertenecientes al Pleno, para evitar el bloqueo político de los presupuestos y la disolución de Ayuntamientos incumplidores en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (artículos 61 LBRL y 26 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera); o la inhabilitación de cargos públicos *por incumplir normas de sostenibilidad financiera, por gestión grave y dañosa de intereses e incumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública*.

4. BASES JURÍDICAS PARA UN MODELO DE GOBERNANZA LOCAL

La focalización en la Administración local de la respuesta al déficit estructural ha derivado en la exigencia legal de un severo control presupuestario y financiero de los Ayuntamientos. Desde la eficiencia económica, comienza a configurarse un modelo imperativo de Gobernanza local fundamentado en nuevos principios y deberes de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno abierto.

En principio, la supervivencia del régimen local exige necesariamente la vinculación con estrategias y políticas de calidad democrática en su gestión y servicios y la Administración local, como la más próxima al ciudadano, constituye un escenario

propicio para el desarrollo de una democracia cotidiana.

Según el Informe Stoker para el Comité de Ministros del Consejo de Europa 2000, resulta constatable el declive del interés público y el sentimiento de hastío hacia la política, la dificultad de implicar más al ciudadano y las debilidades de la democracia representativa local. En nuestro país, los estragos de la corrupción municipal han agravado estas secuelas y el nivel de aversión hacia los representantes locales. Por lo que al margen del criticado oportunismo estatal en el control de los entes públicos, la actual crisis institucional de los Ayuntamientos reclamaba una transformación y adaptación a las exigencias ciudadanas.

La reforma de la Administración local ha impulsado medidas correctoras y de regeneración democrática, implementando los principios de

transparencia y participación ciudadana, aunque paralelamente también legitima la permanencia de una cultura de opacidad.

4.1. Medidas de transparencia local

En particular, los deberes de información de las entidades locales respecto del Estado (arts. 6 y 27 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) no se traducen en obligaciones de transparencia hacia los ciudadanos, como tampoco el deber legal de publicidad proactiva de los Ayuntamientos garantiza la apertura de información de relevancia ciudadana (v.gr. sentencias sobre corrupción, la agenda de los miembros de corporaciones locales, cargos de confianza, móviles, coches oficiales, entre otros datos).

La legislación aplicable a las entidades locales se vertebra en torno al deber de sigilo y la garantía de confidencialidad, limitando el acceso a la información pública. El hermetismo en los procesos de adopción de decisiones públicas y deliberaciones en el seno de la administración local impide el control ciudadano, con el riesgo de imposibilitar incluso el control judicial. En esta línea, el artículo 70 de la Ley de Modernización Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, *las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.*

No obstante, el sigilo en los procesos decisionales ha sido replanteado por el Tribunal Constitucional considerando que son públicas las Juntas de Gobierno Local en asuntos delegados por el pleno, levantando el carácter cerrado de las sesiones respecto a decisiones importantes que garantizan el control ciudadano sobre las deliberaciones de los representantes municipales (artículo 24 Ley 7/1985,

de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

El Tribunal Constitucional admite que “el principio democrático comprende tanto la democracia representativa como la directa, sin que la primera anule la segunda, por lo que existe, así, una conexión directa entre el principio general del art. 1.1 CE con el derecho participativo contenido en el art. 23 CE, que constituye, a su vez, un derecho fundamental en función del cual los ciudadanos pueden interponer en su defensa un recurso de amparo” (STC 161/2013, de 26 de septiembre. Ref. BOE-A-2013-11122).

La referida STC concluye que “la exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte. Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no solo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (art. 1.1 CE), sino también una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)”.

Desde esta perspectiva, la reforma de la Administración local contribuye, sin embargo, a la pervivencia de zonas de opacidad al no garantizar el acceso de la ciudadanía a la documentación que los Ayuntamientos se encuentran obligados legalmente a suministrar al Estado, en cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Los deberes legales de información interadministrativa impuestos a los entes locales y basados en el principio de cooperación no se

subvierten en derechos de los ciudadanos, imposibilitando el ejercicio de un control social. Sin que el interés público como parámetro previsto en la legislación de transparencia para la accesibilidad a la documentación pública, garantice la apertura a la ciudadanía de los datos que los Ayuntamientos deben facilitar al Ministerio de Hacienda.

En consecuencia, el principio de lealtad institucional aplicable a la información pública circulable entre Administraciones (artículo 9 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) puede transfigurarse en un *principio de deslealtad ciudadana*, bifurcando el interés general del Estado y el interés público de los ciudadanos en el acceso a la misma información pública.

La tendencia a una brecha en el acceso a la información pública y a una aplicación desigual del principio de transparencia, según se ejerza como deber entre Administraciones o como derecho de los ciudadanos, resulta de la legalidad vigente. En este sentido, “el Ministerio de Hacienda con el fin de cumplir con el principio de transparencia y la obligación de suministrar información, *podrá publicar información económico-financiera con el alcance que se determine; corresponde al Ministerio de Hacienda proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera*, filtrando sólo los datos que se determinen y no todos los

facilitados por las entidades locales (artículo 27 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). De modo que la revelación de esta información de las entidades locales se prevé exclusivamente como potestativa para el Estado sin que haya primado su interés público, y aun a riesgo de colisionar con la actual Ley de Transparencia.

Con la reforma de la Administración local se ha iniciado la ocultación a la ciudadanía de datos que por su interés público integran el principio de publicidad activa. En concreto, el conocimiento ciudadano de los Municipios en situación de riesgo financiero se contraargumenta desde el artículo 61 Ley 30/1992 por la posible lesión de derechos e intereses legítimos y perjuicios de difícil e imposible reparación. De igual modo, destacaría la resistencia de los Ayuntamientos a que se publiquen comparativas en gastos de servicios pese a que según el Ministerio de Hacienda permitiría comprobar posibles asimetrías.

Al margen de que la discrecionalidad del Estado en la accesibilidad ciudadana a la información pública y el ejercicio de un monopolio estatal informativo, implica el riesgo de ser instrumentalizado con fines políticos y electorales.

4.2. Democracia deliberativa local

Como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, los entes locales adquieren el deber de “establecer y regular en normas de carácter orgánico, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local” (artículo 70 bis en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local). Según el artículo 24 de la Ley de Bases de Régimen Local, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión

desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera.

El legislador admitía en la Exposición de Motivos de este texto legal que los mecanismos de participación de la LBRL “se han manifestado como insuficientes, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la ley de bases de régimen local y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe permitir contener unos estándares mínimos concretos que

permitan la efectividad de dicha participación”. Por esta razón, el artículo 18 Ley de Bases Régimen Local regula como derecho de los vecinos *participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal*.

No obstante, la eficacia del principio de participación se limita deliberadamente puesto que “en ningún caso, el ejercicio de tales formas de participación podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos y de gobierno regulados por la legislación básica y por presente Ley”.

Esta previsión legal justifica una participación local descafeinada en la práctica y reducida a consultas, encuestas o sugerencias, con el riesgo de frustración ciudadana. El nivel actual de participación en el marco local se encuentra en una fase primaria como reflejan generalizadamente las webs municipales, destinadas en exclusiva a trámites administrativos y a publicar noticias locales y eventos, pero sin un alcance bidireccional con la ciudadanía. Por esta razón, el derecho de participación resulta impracticable en la actualidad, sujetándose además a *concesión administrativa previa* que imposibilita a los ciudadanos su tratamiento como auténticos titulares de derechos.

Por otra parte, la participación local institucionalizada tiende a la monopolización del derecho de participación ciudadana por los representantes políticos a través de los órganos participativos creados al efecto. Aunque el control político de los órganos de participación en su creación composición y funcionamiento impide el

desarrollo real del principio de participación ciudadana.

Al respecto, la canalización forzosa del derecho de participación mediante los órganos participativos imposibilita que los ciudadanos a título individual puedan acceder directamente a los mismos. La politización y burocratización de la participación ciudadana priva a este principio y derecho de su finalidad como instrumento de control social.

Por esta razón, los reglamentos municipales de participación desaprovechan la oportunidad de convertir el ámbito local en “escenario privilegiado para poner en marcha experiencias de participación por su cercanía y accesibilidad con los actores sociales”. En consecuencia, el derecho de participación se desactiva por los representantes políticos locales ante la ausencia de voluntad política de compromiso y vinculación con las decisiones y opiniones de la ciudadanía. Los procesos participativos institucionalizados no garantizan la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, ni menos aún el control jurídico para evitar su manipulación pública o por grupos de interés.

La participación ciudadana como instrumento de legitimidad democrática se desnaturaliza si se aplica a decisiones previamente adoptadas por los representantes políticos o se limita a una operación de marketing político municipal. En definitiva, la impermeabilidad de las decisiones públicas a los resultados de los procesos participativos y la excesiva intermediación política en los órganos y reglamentos locales de participación ciudadana, neutralizan el efectivo control social por la ciudadanía.

“SI NO PODEMOS MEDIR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA ENTONCES ¿PARA QUÉ SIRVE REALMENTE UN SOCIÓLOGO?”

Autor: Dr. Félix Fernández Castaño

1. INTRODUCCIÓN

Este documento es el resultado de la ponencia presentada en las Jornadas calidad democrática en la Administración Local y Nuevos Derechos de la Ciudadanía Universidad de Jaén 7 de Mayo de 2015. En ella intentamos dar respuesta a la incapacidad de la política para dar respuestas positivas para los ciudadanos y la movilización social abierta en distintos frentes y territorios, nos sirve de punto de partida para abordar la cuestión de la regeneración de nuestro sistema democrático, que hace aguas por muchos lados y que se demuestra impotente ante las lógicas de la economía, tanto en el caso de nuestro país como en el entorno europeo. Nos hemos centrado en esta temática porque en medio de la crisis política, económica, social, cultural, moral, antropológica, de gobernanza, y de agotamiento del modelo de la transición que se puso en marcha en el año 1978, nos hemos hecho una pregunta clave: Si no podemos medir la calidad democrática entonces ¿Para qué sirve realmente un sociólogo?. Y nos hemos respondido que el bien superior a proteger y potenciar hoy es la convivencia democrática. Sabemos que la democracia se origina y fundamenta en determinadas condiciones de igualdad, y por lo tanto, si no se dan unas bases mínimas de igualdad compartida, esta democracia es, en cierto modo, una fantasía. Por lo tanto, la convivencia democrática a la que nos referimos

choca de lleno con los principales problemas que estamos confrontando en este momento. En este sentido, podemos decir que hoy y ahora, proteger y potenciar la convivencia democrática como un bien superior es, o significa como requisito imprescindible y primero, proteger y potenciar los derechos humanos universales en su aplicación a la vida cotidiana de las personas.

Somos conscientes de que hoy, hablar de “calidad democrática” puede parecer a primera vista y para mucha gente, algo así como hablar de un sueño que está lejos de su realidad cotidiana, al haber aumentado a los niveles a los que lo ha hecho la exclusión, la desigualdad y la desconfianza colectivas. Pero a nuestro entender, estamos hablando de que sólo a partir de más y mejor democracia se puede afrontar todo ello.

El punto de partida de todo este pensamiento es un relato alternativo de la crisis al que se estaba presentando y que se había asumido como “el relato oficial”. Se han explicado oficialmente las cosas de una manera que no nos convence en absoluto, y poco a poco, se ha ido instaurando un sistema y una forma de vida cuyo parecido con el estado de derecho y de justicia por el que llevamos tanto tiempo luchando es cada vez más superficial.

2. COLLIER Y LEVITSKY: UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

Si seguimos la Tabla Nº 1, en su primera columna “definición en base a un mínimo procedimental” los primeros tres atributos son considerados requisitos

básicos de una democracia, por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos; siguiendo con la Tabla Nº 1 en su

apartado “Definición en base a un mínimo procedimental expandido” los primeros cuatro atributos, son los que consideran las definiciones que reconocen a la democracia observando un mínimo procedimental.

Las definiciones que consideran un mínimo procedimental expandido requieren de los primeros cinco atributos. Finalmente, las “definiciones o concepciones maximalistas” (o multinivel) de democracia requieren de los seis atributos. Este tipo de definiciones, también llamadas

multidimensionales son propias para caracterizar democracias estables de países industrializados. Si el atributo perdido es el de las libertades civiles, podremos estar ante la presencia de algún subtipo de democracia, como la Democracia Limitada (en términos de O’Donnell / Schmitter) o la Democracia Formal (según Diamond). Si el atributo perdido es que los gobernantes electos no tienen efectivo poder para gobernar, podrá visualizarse una Democracia Tutelada (Przeworski) o una Democracia Militarizada (Rubin).

Tabla nº1

Definición en base a un mínimo procedimental	Definición en base a un mínimo procedimental expandido	Definición o concepción maximalista
1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena 4. Libertades civiles	1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena 4. Libertades civiles 5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar	1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena 4. Libertades civiles 5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar 6. Igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas; control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de políticas.

Fuente: elaboración propia

2.1 Conexión entre la decisión política y la voluntad de la ciudadanía: una referencia en España.

Este documento no está escrito desde el desencanto ni desde una mirada rabiosamente negativa. Creemos en la democracia y somos conscientes de que, a pesar de los aspectos negativos, que saltan a la vista y en los que estamos en un claro proceso de deterioro, sin embargo forman parte ya de nuestra cultura democrática logros ya conseguidos, como la

viva percepción que tenemos ahora de la corrupción; la presencia cada vez más fuerte de la sociedad civil, con voz potente, en avances y conquistas sociales y políticas; el crecimiento de la conciencia cívica y social colectivas; el desvelo de lo oscuro en la gestión de lo público; la vivencia de lo

intercultural; la descentralización del estado; entre muchos otros.

El porcentaje de insatisfechos con el funcionamiento de la democracia se ha situado en España 17 puntos porcentuales por encima de la

media europea. Por ejemplo, en solo un año se concentra el 60% del total del descenso de la calificación de la democracia desde que se inició la consulta a expertos de la Fundación Alternativas (2013).

3. ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA QUE MIDEN EL NIVEL DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Siguiendo la Tabla Nº 2 podemos constatar que los atributos 1, 2 y 3 miden el desempeño del régimen democrático. Los atributos 4 y 5 miden desempeño del sistema democrático. El atributo 6 mide los fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia. Creemos que la medición de estos atributos servirá para determinar el nivel de desarrollo democrático tanto del régimen, como del sistema, del cumplimiento de sus fines de cara a la sociedad. El desafío de la construcción de un Índice de Desarrollo Democrático (IDD).

Por otro lado, los seis atributos enunciados permiten hacer un seguimiento tanto de aquello que es propio de las instituciones como de las actividades gubernamentales.

a) ELECCIONES LIBRES: se considera “libre” una elección cuando existe una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.

b) SUFRAGIO UNIVERSAL: este derecho no puede ser negado a una minoría y/o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.

c) PARTICIPACIÓN PLENA: no deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la competición política que sólo se practica en elecciones libres.

Estos tres primeros atributos constituyen una “condición de entorno básico” para la democracia formal, y afectan directamente el comportamiento de los indicadores de la democracia real.

d) RESPETO A LAS LIBERTADES CIVILES Y LOS DERECHOS POLÍTICOS: el respeto a las libertades civiles básicas involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación; el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de las personas. Se alienta la competición de la ciudadanía en cuanto defensora del ejercicio de sus derechos civiles en tanto “ciudadanos” y no sólo en tanto “electores”.

e) EFICIENCIA POLÍTICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL: se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.

f) EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR (POR PARTE DE LOS GOBERNANTES ELECTOS): en un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre los militares; en procesos de “consolidación democrática” y en “democracias estables” importa la gobernabilidad y los outcomes de la administración, entendidos como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social, como así también políticas que aseguren eficiencia económica. Esta última mide indirectamente la interacción con el contexto internacional.

Tabla Nº 2

Atributos de la Democracia Formal (Institucionalidad del régimen)	Atributos de la Democracia Real
1. ELECCIONES LIBRES 2. SUFRAGIO UNIVERSAL 3. PARTICIPACIÓN PLENA	4. RESPETO A LAS LIBERTADES CIVILES Y LOS DERECHOS POLÍTICOS 5. EFICIENCIA POLÍTICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL 6. EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR: Capacidad para generar políticas que aseguren Bienestar (equidad social). Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica

Fuente: elaboración propia

4. LIJPHART: INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

De este modo Lijphart presenta los siguientes indicadores de calidad democrática:

1. Representación de las mujeres (representación parlamentaria femenina, representación femenina en el gabinete). Lijphart considera que “estas son medidas importantes de la calidad de la representación democrática por derecho propio y también pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general”.

2. Igualdad política, medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas (medida por medio de la relación ricos-pobres). Lijphart coincide con Dahl al reconocer una fuerte asociación entre la distribución como medida indirecta de desigualdad, puede considerarse al grado de alfabetismo, “ya que a mayor porcentaje de población alfabetizada, más ampliamente serán distribuidos en la sociedad los recursos intelectuales básicos”

3. Participación electoral. Según Lijphart “muestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados”.

4. Satisfacción con la democracia. Sólo puede medirse a través de encuestas que consulten a los ciudadanos si están satisfechos con la forma en que funciona democracia en su país, es decir, si hay más proximidad entre las políticas gubernamentales y los deseos de los votantes.

5. Proximidad (o distancia) gobierno-votante. Se mide la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano.

6. Responsabilidad y Transparencia. Se mide a través del índice de corrupción.

7. Requisito del gobierno de la Mayoría. Lijphart rescata a John Stuart Mill quien reconoce que el gobierno de la mayoría es el requisito fundamental de la democracia. Aquí cuenta que el gabinete sea apoyado por la mayoría de los legisladores o que el ejecutivo nacional esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular.

5. CONCLUSIONES

Creemos que en el Siglo XXI, el desafío tanto para los teóricos de la democracia, como para los gobernantes, es resolver la cuestión de la valoración de la democracia como un modo de vida, como un fin o ideal que debe buscarse, entendiéndola como

un Sistema Político, con características procedimentales propias, que tiende a fines socialmente consensuados en referencia a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Collier, D & Levitsky, S (2000) "Democracia 'con adjetivos': innovaciones conceptuales en estudios comparativos". Chicago, Working Papers.
- Dahl, R (1989) *La Poliarquía*. Ed. Tecnos. Madrid (Edic. original: 1971).
- Lijphart, A (2000) *Modelos de Democracia*. Ed. Ariel, Barcelona (Edic. original: 1999).
- O'donnell, G (1993) "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems". World Development 21, Nº. 8.
- Sartori, G (1987) *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

