

Gobernabilidad local en España

Local Governability in Spain

Guillermo MÁRQUEZ CRUZ

Universidad de Santiago de Compostela
guillermo.marquez@usc.es

Recibido: 25.5.10

Aprobado definitivamente: 6.7.10

RESUMEN

La gobernabilidad como fenómeno pluridimensional asociado al rendimiento del sistema político comprende desde cuestiones de diseño institucional, dinámica y acción, habilidad y capacidad, como las relacionales con otros actores políticos y organizacionales y con la sociedad en general. La traslación de este enfoque al sistema político local en España presenta la adecuación correspondiente por su fragmentación y complejidad. Esta aportación se ciñe al análisis sobre el rendimiento de la transparencia de la acción político-administrativa, de las dimensiones de contexto acerca de la gobernabilidad/ingobernabilidad, del diseño institucional de la forma o sistema de gobierno local, del rendimiento de la formación de gobierno y la inestabilidad política, así como de la discusión sobre las propuestas de cambio de la forma de gobierno.

PALABRAS CLAVE: Gobernabilidad local, sistema de gobierno local, formación de gobierno local, inestabilidad política local, moción de censura local.

ABSTRACT

Governability as a multidimensional phenomenon associated with the performance of the political system ranges from issues of institutional composition, dynamics and action, skill and ability, to issues related to other political and organizational stakeholders and society in general. The translation of this approach to the local political system in Spain shows the corresponding adaptation by its fragmentation and complexity. This contribution analyzes the performance of the politico-administrative action's transparency, the dimensions of the governability / lack of governability, the institutional composition of the form or system of local government, the formation of government and the political instability, as well as the discussion about proposals of changes in government form.

KEYWORDS: Local governability, local government system, creation of local government, local political instability, local censure motion.

SUMARIO

Introducción. 1. Las dimensiones de contexto de la gobernabilidad local y su evaluación. 1.1. Las dimensiones de contexto. 1.2. La evaluación de la gobernabilidad local. 2. Gobernabilidad y diseño institucional de la forma de gobierno local. 2.1. La forma o sistema de gobierno local. 2.2. El rendimiento de la formación de gobierno y la inestabilidad política en los ayuntamientos. 2.3. La discusión sobre el cambio de la forma o sistema de gobierno local. Conclusión. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

El tiempo transcurrido desde las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 –las elecciones de la transición local y de la normalización local de 1985–¹ es un período razonable para realizar si no un balance, al menos una reflexión acerca del rendimiento de la institucionalización del nivel territorial de Gobierno y Administración local desde el enfoque de la gobernabilidad.

La gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional asociado al rendimiento del sistema político que comprende, a su vez, cuestiones de diseño institucional, dinámica y acción, habilidad y capacidad, así como las relacionales con otros actores políticos y organizacionales y con la sociedad en general. Igualmente, el concepto de gobernabilidad tiene su contrario en el de ingobernabilidad, ambos referidos en este caso a un contexto democrático. Para Alcántara (1995: 38-39), “puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno medioambiental o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental”².

Desde otra perspectiva (Cruz, 2001), “la gobernabilidad democrática como concepto es entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos. La gobernabilidad es por lo tanto un atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia (en un nivel elemental) a la rama ejecutiva del gobierno y, más ampliamente, al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto”. Por tanto, mientras que la gobernanza se basa más en las características de un sistema político, la gobernabilidad mide cualidades de este sistema. El nexo de unión entre ambas concep-

ciones analíticas supone que el diseño de la gobernanza de un sistema nos determinará en gran medida el grado de gobernabilidad del mismo. Como señala Prats (2001: 120), “un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales –que puede registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”.

Por el contrario, “la ingobernabilidad aparece en escena cuando los actores políticos estratégicos no son capaces de arribar y poner en marcha decisiones políticas, dada la matriz de actores políticos, los factores de contexto, el ámbito de expectativas entre los distintos actores y las reglas de juego (fórmulas) prevalecientes. No importa sólo la toma de decisiones bajo reglas de juego democráticas; importa también la capacidad gubernativa de aplicarlas” (Cruz, 2001). En definitiva, el concepto de gobernabilidad se asocia con el de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia.

Esta aportación se centra en algunos de los fenómenos pluridimensionales que comprende el concepto de gobernabilidad referido al Gobierno local en España. En primer lugar, se aborda un conjunto de dimensiones de contexto institucional en el que se desarrolla la acción político-administrativa local y la evaluación del rendimiento de esta acción según las investigaciones realizadas por *Transparency International España* entre 2008 y 2010. En segundo lugar, se analiza el alcance del diseño institucional de la forma o sistema de gobierno local, así como el rendimiento de la formación de gobierno y de la inestabilidad política y la discusión acerca de los cambios que se vienen postulando sobre la forma de gobierno.

¹ La normalización local comprende la triada legislativa adecuada a la Constitución de 1978 de la institucionalización del nivel territorial de Gobierno y Administración local en España: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG); y Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).

² Sobre la revisión de la literatura y de los diferentes enfoques teóricos acerca de la gobernabilidad véase Alcántara (1995), y otras aportaciones en Arbós y Giner (1996), Canales (2001), Prats (2001) y Prats (2003).

1. LAS DIMENSIONES DE CONTEXTO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL Y SU EVALUACIÓN

1.1. LAS DIMENSIONES DE CONTEXTO

Si por gobernabilidad se entiende la capacidad de presentar y llevar a cabo decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas, tampoco se puede obviar aquellas dimensiones de contexto, en particular, las que introducen disfuncionalidades en el diseño institucional del Gobierno local. En este sentido, pueden considerarse algunas dimensiones que están en el origen de la explicación de la ingobernabilidad, que en su caso, contribuyen a la incapacidad para la acción político-administrativa. Entre las diferentes dimensiones señaladas por Márquez (2007: 21-29) se citan las siguientes:

1. Los municipios disponen en la práctica de una autonomía organizativa muy limitada, puesto que las atribuciones del Pleno del Ayuntamiento, de la Junta de Gobierno Local y del Alcalde están demasiado acotadas por la legislación básica del Estado (LRBRL). Las comisiones informativas, la participación ciudadana, la descentralización interna de los municipios son los escasos ámbitos en que pueden introducirse, limitadamente, soluciones propias por parte de los municipios (reglamento). Éstos acuden, con normalidad, a la creación de organizaciones paralelas para la prestación de ciertos servicios y actividades, incluso utilizando asiduamente las formas de derecho privado.

2. La planta municipal existente es heredera de la establecida en el siglo XIX. El *inframunicipalismo* es la característica denotativa, el 84 % de los municipios son de menos de 5.000 habitantes. La competencia de la regulación sobre las alteraciones de los términos municipales la tie-

nen las Comunidades Autónomas (art. 148.1.2.^a CE), por lo que disponen de instrumentos como, políticas de fusión de municipios para reorganizar la planta municipal en sus respectivos territorios. A modo de ejemplo, entre 1982 y 2007 se han creado 92 nuevos municipios.

3. La pervivencia de un régimen uniforme con independencia de la escala de población del municipio, excepto la peculiaridad de los municipios que funcionan en Concejo Abierto, y las excepciones en materia de organización y de prestación de servicios locales obligatorios en los municipios de más de 5.000 habitantes (LRBRL). Los cambios en materia de organización se introducen en la modificación de la LRBRL (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local) que introduce un nuevo modelo orgánico-funcional en el denominado *régimen de municipios de gran población*³.

4. La Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía de *primera generación* no atribuyen ningún contenido competencial concreto a los municipios. Aunque en algunos estatutos de *segunda generación* se garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo al control de constitucionalidad y de legalidad⁴. La LRBRL contempla que el "municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". Estas competencias se refieren a un listado de servicios públicos mínimos que obligatoriamente deben prestar los Ayuntamientos según una escala de población del municipio (art. 26 LRBRL), y una relación de servicios voluntarios (art. 25 LRBRL). Por tanto, corresponde al legislador ordinario, sea estatal o autonómico según el ámbito material de que se trate, atribuir competencias específicas a los Entes locales.

³ El ámbito de aplicación del régimen de municipios de gran población es el siguiente: a) municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) municipios que sean capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos. Los municipios de Madrid y Barcelona disponen de un régimen especial. Igualmente, algunas Comunidades Autónomas han promulgado Leyes específicas para los municipios sedes de la capitalidad autonómica.

⁴ Por ejemplo, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 84 LO 6/2006) se establece un núcleo de competencias propias, así como en el de Andalucía (art. 92 LO 2/2007).

5. La concepción predominante de la autonomía local plasmada en la LRBRL y en la jurisprudencia constitucional conduce a entender que es suficiente reconocer el derecho del Gobierno local a participar en los asuntos de su interés, y en especial en aquellos enumerados en la LRBRL. En la práctica ello se concreta en que las leyes que regulan estas materias no acostumbra a asignar a los municipios la totalidad de las decisiones públicas sobre sectores completos de intervención. No existen prácticamente competencias exclusivas de las entidades locales y en aquellas en las que debieran –según la LRBRL– ostentar algún tipo de competencia, les ha sido reconocida únicamente una intervención subordinada y no decisoria. Esto implica la simple intervención en procedimientos que acaba resolviendo la Comunidad Autónoma o el Estado.

6. Del punto anterior se desprende la insatisfacción, por un lado, de los gobiernos locales que cuentan con una mínima capacidad de gestión, puesto que no pueden desarrollar políticas públicas propias en sectores relevantes de las demandas ciudadanas; y, por otro, enlaza con el movimiento reivindicativo reclamando no sólo la aplicación del principio de *subsidiariedad* sino la profundización de la descentralización y el reconocimiento de mayores competencias que se resume en el denominado *pacto local*. La amenaza y, a su vez, rechazo de los gobiernos locales a convertirse en una suerte de Administración indirecta –en particular de las Comunidades Autónomas–, si el grueso de las políticas públicas locales son de ejecución y localización de las distintas políticas estatales o autonómicas. Sin descartar aquellas políticas públicas locales de colaboración y/o ejecución de las de otros niveles territoriales de Gobierno y Administración en el marco de las relaciones intergubernamentales.

7. La Constitución de 1978 no establece un reconocimiento específico del principio de autonomía financiera de los entes locales, que se considere que forma parte de su autonomía política general, en cambio, sí garantiza expresamente el principio de suficiencia de los recur-

sos. Los ingresos tributarios municipales se basan principalmente en el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y en el impuesto sobre la actividad económica (IAE) –suprimido parcialmente en 2002–⁵, ambos caracterizados por su falta de elasticidad. Asimismo, las Entidades locales perciben tasas, precios públicos y contribuciones especiales por obras y servicios. Los ingresos propios de los municipios representan, como promedio, un 40 % de sus ingresos totales, con el correspondiente esfuerzo fiscal diferenciado en función de sus características socioeconómicas. El resto, constituye la participación en impuestos estatales, a través de programas de cooperación económica del Estado con subvenciones generales (incondicionadas o condicionadas) o específicas para inversiones. En éstas últimas se incluyen también las procedentes de las Comunidades Autónomas. Un complemento que contribuye a la suficiencia financiera local son los fondos de cooperación local o programas de cooperación creados por las Comunidades Autónomas.

A los problemas endémicos de la financiación local se añade, a su vez, el desempeño de las denominadas “competencias impropias” o “gastos vinculados a servicios no obligatorios” (Mas, Salinas y Vilalta, 2006; FEMP, 2006), que ponen de manifiesto el esfuerzo, la iniciativa y el cambio de rol del Gobierno local en su compromiso de proximidad con la comunidad local. Pero también se añade la dependencia de ingresos procedentes de actividades vinculadas con el urbanismo, por lo que la aparición de casos de corrupción política también redundan en la quiebra de confianza que afecta a la gobernabilidad.

8. Por último, entre las dimensiones de contexto de la gobernabilidad destacan la necesaria clarificación de los procedimientos de control interno, en particular los concernientes a la acción administrativa, así como la mayor efectividad por parte de los órganos de control externo sobre la ejecución presupuestaria. Otro tipo de controles como los relacionados con la actividad de las Corporaciones locales están previstos en el artículo 61 (LRBRL), por ejemplo, “en

⁵ En la Disposición Transitoria Décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se establece la compensación económica a favor de las Entidades locales derivada de la reforma del IAE.

el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de obligaciones constitucionales”. Esta posibilidad de control sobre la actividad local es compatible con el principio de autonomía, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC de 4/1981, 117/1984, 187/1988 ó 192/2000) y cuyo ejemplo –hasta el momento único– se ha materializado en la disolución del Ayuntamiento de Marbella (Real Decreto 421/2006, de 7 de abril). La disolución puede conllevar de acuerdo con los supuestos de la LOREG, a la celebración de nuevas elecciones municipales o al nombramiento de una comisión gestora hasta la próxima convocatoria electoral. En cuanto a las reglas de control político interno se hace referencia más adelante al tratar sobre el rendimiento de la formación de gobierno y la inestabilidad política local.

1.2. LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

La operacionalización de los conceptos de gobernabilidad/ingobernabilidad no deja de ser compleja para su medición y establecimiento de indicadores con el consiguiente alcance de comparabilidad. Entre la pluralidad de aportaciones tendentes al establecimiento de indicadores, destacan las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Gobernabilidad del Banco Mundial, y *Transparency International* sobre la percepción de la corrupción, entre otras⁶. Los indicadores mundiales de buen gobierno (Banco Mundial) se centran en las áreas siguientes: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de

violencia y terrorismo, eficacia del gobierno, calidad normativa, imperio de la Ley y control de la corrupción. En el caso español, la Fundación Alternativas en sus informes sobre la democracia en España establece cinco esferas subdivididas, a su vez, en doce áreas: 1) ciudadanía, leyes y derechos; 2) representación política y elecciones; 3) gobernabilidad y rendición de cuentas; 4) sociedad civil y participación; y 5) España en el exterior. La esfera de gobernabilidad y rendición de cuentas contempla tres áreas: control del Gobierno, acción del Gobierno y ausencia de corrupción (Fundación Alternativas, 2009).

Respecto a la evaluación de la gobernabilidad local y, con independencia de otras aportaciones (Parrado, Löffler y Bovaird, 2004), se encuentran las investigaciones realizadas por *Transparency International España* (TI-España), entre 2008 y 2010, acerca del alcance del nivel de transparencia de los Gobiernos locales ante los ciudadanos. El instrumento de medida es el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) compuesto por 80 indicadores agrupados en cinco áreas: 1) información sobre la corporación municipal⁷; 2) relaciones con los ciudadanos y la sociedad⁸; 3) transparencia económico-financiera⁹; 4) transparencia en las contrataciones de servicios¹⁰; y 5) transparencia en materias de urbanismo y obras públicas¹¹.

Los resultados agregados de las cinco áreas de transparencia (tabla 1) ilustran la acción político-administrativa de los Gobiernos locales. La muestra representa municipios de tres umbrales de población –incluida la totalidad de las capitales de provincia– (tabla 2), así como de los municipios agrupados por Comunidades Autónomas

⁶ Sobre el desarrollo de los indicadores de gobernabilidad véase Echebarría (2004).

⁷ El total de indicadores son 17, entre los que se incluye información institucional básica, y sobre normas y reglamentaciones municipales.

⁸ El total de indicadores son 20, entre los que se incluye características de la página Web del Ayuntamiento, información y atención al ciudadano, y grado de compromiso para con la ciudadanía.

⁹ El total de indicadores son 19, entre los que se incluye información contable y presupuestaria; transparencia en los ingresos y gastos municipales, y en las deudas municipales.

¹⁰ El total de indicadores son 7, entre los que se incluye la transparencia en el procedimiento de contratación de servicios, y sobre las relaciones y operaciones con proveedores.

¹¹ El total de indicadores son 17, entre los que se incluye los planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos, decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas, anuncios y licitaciones de obras públicas, información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones, seguimiento y control de la ejecución de obras, y sobre urbanismo y obras públicas.

(tabla 3). En 2008, el 55 % de los municipios encuestados supera los 50 puntos de transparencia global sobre 100 (la puntuación media es 52,1), en 2009 son el 71,8 % (la puntuación media es 64), y en 2010 asciende hasta el 82,7 % (la puntuación media es 70,2). Las mejores puntuaciones que superan el promedio de la anualidad

respectiva son las referidas a la información sobre la Corporación municipal y en las relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, la transparencia sobre materias económico-financieras, la contratación de servicios y el urbanismo no superan el promedio global, excepto en 2009 referente al urbanismo y obras públicas.

Tabla 1

Puntuaciones medias de los Ayuntamientos en las distintas áreas de transparencia, 2008, 2009 y 2010

Áreas de transparencia	2008	2009	2010
	Puntuación media (entre 1 y 100)	Puntuación media (entre 1 y 100)	Puntuación media (entre 1 y 100)
Transparencia global:	52,1	64,0	70,2
A) Información sobre la Corporación municipal	69,6	71,4	64,4
B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	69,0	71,4	73,7
C) Transparencia económico-financiera	29,1	49,1	60,2
D) Transparencia en las contrataciones de servicios	37,3	58,3	66,5
E) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas	48,4	67,0	68,6

Datos: Transparencia Internacional España (<http://www.transparencia.org.es>)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2

Puntuaciones medias de transparencia de los Ayuntamientos según el tamaño de población del municipio, 2008, 2009 y 2010

Tamaño de población del municipio	2008		2009		2010	
	Número de municipios	Punt. media (entre 1 y 100)	Número de municipios	Punt. media (entre 1 y 100)	Número de municipios	Punt. media (entre 1 y 100)
Pequeños	40	48,0	50	58,7	50	68,8
Medianos	30	46,7	30	60,3	30	65,7
Grandes	30	62,9	30	76,7	30	77,2
Totales/Medias	100	52,1	110	64,0	110	70,2

Datos: Transparencia Internacional España (<http://www.transparencia.org.es>)

Fuente: Elaboración propia.

La información aportada por estas investigaciones de TI-España es relevante acerca de la transparencia y responsabilidad de la acción político-administrativa, con independencia de estudios de caso, por lo que se espera su continuidad para un mejor conocimiento

de la gobernabilidad democrática local. En la medida que están fundamentadas en un conjunto de indicadores que permiten la comparación, a la vez que tienen una función de observatorio de utilidad para los propios Ayuntamientos.

Tabla 3
Puntuaciones medias de transparencia de los Ayuntamientos
agrupados por Comunidades Autónomas, 2008, 2009 y 2010

Comunidad Autónoma	2008		2009		2010	
	Ayunt. n°	Punt. media (entre 1 y 100)	Ayunt. n°	Punt. media (entre 1 y 100)	Ayunt. n°	Punt. media (entre 1 y 100)
Andalucía	17	45,6	21	56,7	21	62,8
Aragón	3	34,6	3	66,3	3	50,9
Asturias	3	74,6	3	95,0	3	95,0
Baleares	1	46,9	1	53,8	1	91,3
Canarias	4	50,0	5	57,0	5	63,0
Cantabria	1	34,4	1	83,8	1	73,8
Castilla-La Mancha	6	54,2	6	58,1	6	64,2
Castilla y León	9	47,7	10	50,6	10	63,0
Cataluña	16	60,1	16	78,8	16	82,7
Extremadura	2	22,5	2	40,6	2	35,7
Galicia	7	60,1	7	75,5	7	74,5
La Rioja	1	62,5	1	58,8	1	70,0
Madrid	13	52,1	15	64,0	15	73,0
Murcia	3	63,5	3	78,8	3	69,2
Navarra	1	62,5	1	76,3	1	66,3
País Vasco	5	63,5	5	72,5	5	82,8
Valencia	8	42,0	10	52,8	10	70,5
Totales/Medias	100	52,1	110	64,0	110	70,2

Datos: Transparencia Internacional España (<http://www.transparencia.org.es>)

Fuente: Elaboración propia.

2. GOBERNABILIDAD Y DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO LOCAL

2.1. LA FORMA O SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL

La forma de gobierno local mantiene pautas institucionales heredadas –dependencia del rumbo o dependencia de la senda (*path dependence*)¹²– contenidas en los diferentes modelos de Ayuntamiento desde el siglo XIX, junto a los cambios introducidos a partir de la norma de transición

local –Ley 39/ 1978, de 19 de julio, de Elecciones Locales (LEL)–, la Constitución de 1978 y la normalización de 1985 (LRBRL, LOREG).

Los órganos consagrados en los modelos históricos son el Alcalde y el Ayuntamiento (posteriormente el Pleno) integrado por los concejales y presidido por el primero. El Alcalde es el órgano unipersonal ejecutivo por excelencia con atribuciones propias e, incluso, reforzado como representante o delegado del Gobierno. A partir de la Restauración (Ley Municipal de 2 de octubre de 1877) se introduce un órgano colegiado, la Comisión Ejecutiva, como órgano permanen-

¹² Una noción también incorporada a la Ciencia Política, al institucionalismo histórico (Pierson, 2000) y la Sociología (Mahoney, 2000). Para North (1993), el concepto de *path dependence* supone que la matriz institucional de una sociedad se reproduce en el tiempo y, aunque va transformándose, conserva algunos de sus rasgos fundamentales. No obstante, este concepto se inserta en el marco más amplio de los sistemas evolutivos complejos y dinámicos. Unos sistemas que se caracterizan por tres fases: estabilidad, caos y bifurcación y nueva senda estable.

te para la ejecución de los acuerdos municipales, elegida por el Ayuntamiento (Pleno). En la normalización de los regímenes siguientes: dictadura de Primo de Rivera (Estatuto Municipal de 1924), II República (Ley Municipal de 31 de octubre de 1935) y franquismo (Ley de Régimen Local de 1955), se mantiene la dualidad de los dos órganos básicos, así como la del órgano colegiado denominado Comisión Permanente –con atribuciones propias e integrada por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde–, estableciendo su obligatoriedad a partir de un determinado umbral de población del municipio.

En la normalización local del franquismo es donde la potenciación del órgano ejecutivo, el Alcalde, adquiere un rol más intenso como la de ostentar además, la jefatura local del Movimiento Nacional. Asimismo, su nombramiento gubernamental (por el Ministro de la Gobernación o por el Gobernador Civil, según los umbrales de población establecidos) no implicaba una limitación temporal del mandato. Esta posición del Alcalde tampoco le obligaba, de hecho, a mantener una acción coordinada –en el sentido programático– con los concejales que disponían de seis años de mandato y renovados al cincuenta por ciento cada tres años, elegidos mediante sufragio articulado (neocensitario), según los tercios de representación establecidos (familiar, sindical y corporativo).

La Constitución de 1978 mantiene el modelo colegiado-representativo, legitimado democráticamente, al establecer para los municipios que “su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales” (art. 140 CE). Respecto a la elección del Alcalde, el artículo 140 de la Constitución de 1978 prevé que “los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos”. Sin embargo, el procedimiento establecido en la LEL (1978) postula la primera opción, por los concejales, y se mantiene en la LOREG (1985). La elección es indirecta o de segundo grado por los concejales: a) la elección

del Alcalde se efectúa en una única votación por el Pleno; b) sólo pueden ser candidatos los cabezas de lista con representación¹³; c) el candidato a Alcalde necesita obtener la mayoría absoluta del número legal de concejales; d) si ninguno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta en la primera y única votación, resultará proclamado Alcalde el Concejale que encabece la lista que hubiera obtenido mayor número de votos en el correspondiente municipio. Igual sucede con el sistema electoral para la elección de los concejales, las pautas establecidas en la LEL (1978) se reproducen prácticamente en la LOREG (1985)¹⁴. Por lo que las reglas para la elección de Alcalde y de los concejales se mantienen de forma ininterrumpida desde las primeras elecciones municipales democráticas de 1979.

La caracterización constitucional de la forma de gobierno local como modelo colegiado-representativo (Gobierno y Administración del Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los concejales) ha devenido, en virtud de la normalización local de 1985 (LRBRL), en “un modelo de organización híbrido al insertar una arquitectura democrática en un esquema organizativo de corte corporativo”, según reconoce el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (MAP, 2005b: 92). También considera que la forma de gobierno “respondía, quizás, a un modelo excesivamente corporativo”, y que las sucesivas reformas de la LRBRL han clarificado la distribución intraorgánica de funciones –entre el Pleno y el Alcalde–, así como la quiebra del modelo organizativo uniforme con la regulación del régimen de municipios de gran población.

La primera institucionalización de la forma de gobierno se encuentra en la LEL (1978), que es anterior a la Constitución de 1978, y en la propia remisión constitucional, mientras que el cambio incremental se introduce en la LRBRL (1985) y en sus modificaciones posteriores –Ley 11/1999 y Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMMGL)–, así como en la LOREG

¹³ La LOREG (art. 196) exceptúa esta condición en los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, porque pueden ser candidatos a Alcalde todos los concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales, es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejale que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales.

¹⁴ La LOREG introduce una nueva escala para los municipios de menos de 250 habitantes, respecto a la LEL y a la LO 6/1983: hasta 250 habitantes, eligen a 5 concejales, excepto en los que funcionan en régimen de Concejo Abierto que eligen directamente al Alcalde.

(1985) y las reformas posteriores que afectan a las instituciones de control, la moción de censura (LO 8/1991 y LO 8/1999) y a la cuestión de confianza introducida en la LO 8/1999.

La remisión de la forma de gobierno local en el caso español a una tipología precisa es compleja si se parte de una dicotomía básica: el monista (de Consejo o asambleario) y el dualista (parlamentario). Para Scarciglia (2001: 275-276), en la práctica sucede que “la transformación de ambas formas de gobierno y la hibridación de una con rasgos característicos de la otra (y viceversa) hace difícil la aplicación *tout court* al gobierno local de esta clasificación (o de sus variantes) sin tener en cuenta otros factores significativos del ordenamiento de los distintos países que convierten a las formas de gobierno vigentes en sustancialmente mixtas”. Ahora bien, si los sistemas de gobierno se construyen sobre el modelo de la separación de poderes, la regla general es la distinción entre una asamblea local (Pleno) que juega un rol de “legislativo” y un “ejecutivo” elegido al mismo tiempo que, en nuestro caso, es monocrático (el Alcalde)¹⁵. Por ello, tampoco son mimetizables de forma precisa las características y variedades de los sistemas de gobierno en otros niveles territoriales superiores, sino la identificación de roles que puedan resultar asimilables.

Justamente, una de las dimensiones de nuestra forma de gobierno local, el diseño de ejecutivo monocrático y las atribuciones conferidas (el Alcalde *fuerte*), es la que figura como esencial en su ubicación en modelos comparados coincidentes, como la de Goldsmith y Newton (1997), “Alcalde-comisionado ejecutivo” y la de Mouritzen y Svava (2002), “Alcalde fuerte (*strong mayor form*)”. Igualmente, Caciagli (2002: 9), partiendo del “modelo de administración local colegiada, basado en el reparto de competencias entre el pleno y el alcalde”, lo califica como un “modelo ‘híbrido’ del semipresidencialismo” que se manifiesta en el sistema de elección del Alcalde de segundo grado por los concejales y en su rol reforzado por la legislación y la práctica política.

Sin embargo, la caracterización del sistema de

gobierno local en España presenta una pluralidad de dimensiones puesto que la funcionalidad de la separación de poderes (el ejecutivo y el Pleno) se concreta en la gradación de los roles respecto a los modelos presidencialista y parlamentario, ya que la hibridación supone la cohabitación institucional y práctica política del modelo colegiado-representativo (Constitución de 1978) y la incorporación de características de los dos sistemas de gobierno contenidos en la legislación de normalización local (LRBRL y LOREG). En este sentido se conjuga por un lado, el semipresidencialismo referido al rol del Alcalde y, por otro, la parlamentarización en la que se inserta el rol del Pleno en sus funciones de control al ejecutivo ejemplificado en las instituciones de la moción de censura y la cuestión de confianza.

El cambio incremental de la forma de gobierno se operacionaliza, según Márquez (2007) en el tabla 4, en ocho indicadores que comprenden los roles de los órganos ejecutivo y asambleario, las competencias y las relaciones entre ambos, de acuerdo con los tres modelos orgánico-funcionales que se han sucedido: el primero es el contenido en la LEL (1978) y rige entre 1979 y 1985; el segundo contenido en la LRBRL (1985); y el tercero en la LMMGL (2003) que modifica a la LRBRL y en el que se introduce el régimen de municipios de gran población.

La extensión de cada uno de los modelos orgánico-funcionales respecto a la obligatoriedad del órgano colegiado, que conforma junto al Alcalde el equipo de gobierno, según el umbral de población del municipio, alcanza la siguiente proporción: Comisión Permanente (LEL, 1978) comprende al 28 % de los municipios; Comisión de Gobierno (LRBRL, 1985) y Junta de Gobierno Local (LRBRL modificada por la LMMGL, 2003), al 16 %¹⁶. Quedan excluidos de los tres modelos citados los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto (13 %), y en principio, aquellos en los que la regulación del citado órgano colegiado es potestativa: en el primer modelo (LEL, 1978) asciende al 58 % de los municipios, en el segundo (LRBRL,

¹⁵ En la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (art. 3.2) –ratificada por España en 1988–, sobre el concepto de autonomía local expresa que “este derecho se ejerce por Asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”.

¹⁶ El total de municipios susceptibles de aplicación del régimen de municipios de gran población (tercer modelo orgánico funcional introducido en la LMMGL de 2003, que modifica la LRBRL), ascienden al 1,1 % y comprenden el 46 % del total de población.

Tabla 4
Criterios que definen la forma de gobierno en los Ayuntamientos

Criterios	Municipios de régimen común ⁽¹⁾	Municipios del régimen de gran población ⁽²⁾
1. Elección de los miembros del órgano asambleario	Directa por sufragio universal: los electores eligen a los concejales	Directa por sufragio universal: los electores eligen a los concejales
2. Elección del Alcalde	Indirecta por los concejales, los candidatos son los cabezas de cada lista con representación en el Pleno	Indirecta por los concejales, los candidatos son los cabezas de cada lista con representación en el Pleno
3. Instituciones de control del órgano ejecutivo por el Pleno	<ul style="list-style-type: none"> a) Moción de censura (LOREG, 1985), el candidato puede ser cualquier Concejales b) Cuestión de confianza (LOREG, 1999), si el Alcalde la pierde cesa, excepto en el supuesto de la vinculación al presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> a) Moción de censura (LOREG, 1985), el candidato puede ser cualquier Concejales b) Cuestión de confianza (LOREG, 1999), si el Alcalde la pierde cesa excepto en el supuesto de la vinculación al presupuesto
4. Órganos del equipo de gobierno o entorno ejecutivo	<p><i>Modelo LEL (1979-1985):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tenientes de Alcalde (municipios de menos de 2.000 hab.) b) Comisión Permanente, incluye a los Tenientes de Alcalde (municipios de más de 2.000 hab.) c) Concejales-delegados <p><i>Modelo LRBRL (a partir de 1985):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tenientes de Alcalde (municipios de menos de 5.000 hab.) b) Comisión de Gobierno/Junta de Gobierno Local(3), incluye a los Tenientes de Alcalde (municipios de más de 5.000 hab.) c) Concejales-delegados 	<ul style="list-style-type: none"> a) Junta de Gobierno Local (incluye a los Tenientes de Alcalde, concejales y a miembros no electos) b) Concejales-delegados con funciones especiales
5. Competencias de los órganos del equipo de gobierno (funciones)	<ul style="list-style-type: none"> a) Alcalde: propias, por delegación del Pleno y las leyes b) Tenientes de Alcalde: del Alcalde. c) Comisión de Gobierno/Junta de Gobierno Local: del Alcalde, por delegación del Pleno y las leyes d) Concejales-delegados: del Alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> a) Alcalde: propias, y las leyes b) Tenientes de Alcalde: de la Junta de Gobierno Local c) Junta de Gobierno Local: propias, del Alcalde y las leyes d) Concejales-delegados: del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local
6. Nombramiento del equipo de gobierno (cargos)	<p><i>Modelo LEL (1979-1985):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dual: por las entidades políticas con representación en el Pleno y por el Alcalde <p><i>Modelo LRBRL (a partir de 1985):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Libre nombramiento del Alcalde 	Libre nombramiento del Alcalde
7. Extracción de los miembros del equipo de gobierno	Corporativa (concejales)	<p>Mixta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Corporativa (concejales) - Externa / no electos (un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local)
8. Extracción de profesionales para la gestión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Externa (gerentes) - Administración institucional: externa y burocrática (funcionarios) 	<ul style="list-style-type: none"> - Burocrática (funcionarios) y externa (gerentes) - Administración institucional: externa y burocrática (funcionarios)

LEL = Ley 39/ 1978, de 19 de julio, de Elecciones Locales. LOREG = Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. LRBRL = Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. ⁽¹⁾ La distinción del régimen de municipios de régimen común se efectúa a partir de la modificación de la LRBRL mediante la Ley 57/2003 (LMMGL). ⁽²⁾ Este régimen se introduce en la LMMGL (2003) que modifica a la LRBRL y entra en vigor a partir del 1 de enero de 2004. ⁽³⁾ La denominación de Junta de Gobierno se introduce en la LMMGL.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Márquez (2007, Anexo documental, CD-Rom: 31).

1985) y en el tercero (LRBRL modificada por la LMMGL, 2003), al 52 %.

Las pautas sobre las que bascula la forma de gobierno, como el reparto de competencias entre el Pleno y el Alcalde con el reforzamiento de las atribuciones de este actor preeminente, presenta, a grandes rasgos, la siguiente evolución:

1. En el modelo de la LEL (1978), la atribución de competencias del Pleno y del Alcalde aún se rige por las establecidas en la legislación de normalización local del régimen precedente, además de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre el Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1981 (Márquez, 1997). Respecto al nombramiento de los miembros de la Comisión Permanente y a la derivación de la atribución de competencias a los concejales-delegados, órganos que conforman el entorno ejecutivo con el Alcalde, la LEL establece un tipo de nombramiento del órgano colegiado (Comisión Permanente) de carácter *semicorporativo o dual*¹⁷.

2. En el modelo de la LRBRL (1985), el Alcalde es perfilado con destacadas atribuciones que son reforzadas en detrimento del Pleno a partir de la Ley 11/1999 que modifica la LRBRL (tabla 5), de acuerdo con la agenda política establecida en las *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* (Márquez, 2000). Igualmente, el Alcalde dispone de la atribución del *libre nombramiento*¹⁸ de los miembros de los órganos colegiados (Comisión de Gobierno) y unipersonales (concejales-delegados) que conforman el equipo de gobierno.

3. El tercer modelo orgánico-funcional (LMMGL de 2003 que modifica la LRBRL) introduce el régimen de municipios de gran

población, y el cambio de denominación de la Comisión de Gobierno por el de Junta de Gobierno Local. La diferencia sustantiva en el régimen de municipios de gran población es el reforzamiento del equipo de gobierno en virtud de las atribuciones conferidas a la Junta de Gobierno Local que, bajo la presidencia del Alcalde, colabora de forma colegiada en la función de dirección política. A esta novedad se añade que el Alcalde puede nombrar a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido él mismo. Esta inclusión de miembros no electos en un órgano de la naturaleza de la Junta de Gobierno Local, en principio, no guarda relación con el artículo 140 de la Constitución cuando establece que el Gobierno y Administración de los municipios “corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales”. Sin embargo, para salvar en cierto modo esta contradicción, la LRBRL establece que para la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere que el número de sus miembros que sean concejales supere al número de aquellos presentes que no ostenten esta condición.

Para los cambios en la reasignación de atribuciones entre el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local sirva de ejemplo, respecto a la materia de planificación y gestión de recursos humanos, la distribución que figura en la tabla 6 en el régimen de municipios de gran población con relación a los de régimen común. En los de régimen común, el grueso de las atribuciones reside en el Alcalde, mientras que en el régimen de municipios de gran población el Pleno queda mermado, al igual que el Alcalde, mientras que en la Junta de Gobierno Local es donde residen la mayoría de las atribuciones en

¹⁷ El equipo de gobierno de nombramiento *semicorporativo o dual* es aquel en el que existe una doble potestad al efecto. En primer lugar, las entidades políticas con representación en el Pleno designan a los vocales que le correspondan en la Comisión Permanente, en proporción al número de miembros de que dispongan. Estos vocales ostentan, a su vez, el cargo de Tenientes de Alcalde. En segundo lugar, el Alcalde en virtud de sus facultades atribuye libremente delegaciones de servicios a los miembros del órgano colegiado, y determinará el orden en que los Tenientes de Alcalde deberán sustituirle en caso de ausencia (Márquez, 2007: 281).

¹⁸ El equipo de gobierno de *libre nombramiento* es aquel por el que el Alcalde nombra y separa libremente a los miembros de los órganos unipersonales (Tenientes de Alcalde) y colegiados (Comisión de Gobierno) de asistencia al mismo y atribuye las funciones (delegaciones/*portfolio*) genéricas a los concejales miembros de la Comisión de Gobierno y las especiales al resto (Márquez, 2007: 284).

Tabla 5
Distribución de las atribuciones de los órganos de los Ayuntamientos
después de las “Medidas para el desarrollo del Gobierno local”
(Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL)

Atribuciones	LRBRL (artículos) ⁽¹⁾	Alcalde		Pleno		Concurrencia Alcalde y Pleno		Otros órganos ⁽²⁾		Total	
		n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Nombramiento del equipo de gobierno /entorno ejecutivo	21, 23 ⁽³⁾	3	2,8	1	0,9	—	—	—	—	4	3,7
2. Control político y seguimiento de la gestión	20, 22, 46, 77 ⁽⁴⁾	—	—	3	2,8	—	—	4	3,7	7	6,5
3. Presidencia, representación y dirección del Ayuntamiento	21, 23, 46	14	13,1	—	—	—	—	—	—	14	13,1
4. Institucional y símbolos del municipio	22, 47	—	—	7	6,6	—	—	—	—	7	6,5
6. Participación en organizaciones supramunicipales	22, 47	—	—	3	2,8	—	—	—	—	3	2,8
8. Potestad reglamentaria	21, 22, 47	1	0,9	5	4,7	—	—	—	—	6	5,6
9. Potestad sancionadora	4, 21, 22 ⁽⁵⁾	1	0,9	1	0,9	—	—	—	—	2	1,9
10. Defensa jurídica de la corporación	21, 22, 53, 110 ⁽⁶⁾	4	3,7	6	5,7	—	—	—	—	10	9,3
11. Ordenación y gestión económico-financiera	21, 22, 23, 47 ⁽⁷⁾	3	2,8	6	5,7	3	2,8	—	—	12	11,2
12. Contratación	21, 22, 47	3	2,8	3	2,8	—	—	—	—	6	5,6
13. Administración y gestión de patrimonio	21, 22, 47	3	2,8	7	6,6	—	—	—	—	10	9,3
14. Planificación y gestión de recursos humanos	21, 22	11	10,3	4	3,8	—	—	—	—	15	14,0
15. Servicios públicos y ejercicio de actividades económicas	21, 22, 47, 86	1	0,9	4	3,8	1	0,9	—	—	6	5,6
16. Urbanismo	21, 22 ⁽⁸⁾	3	2,8	2	1,9	—	—	—	—	5	4,7
Total		47	43,9	52	49,0	4	3,7	4	3,7	107	100

⁽¹⁾ LRBRL: Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas. ⁽²⁾ Otros órganos: Comisiones Informativas, Grupos Políticos Municipales, concejales. ⁽³⁾ Artículo 196 LOREG. ⁽⁴⁾ Artículos 197 y 197 bis LOREG. ⁽⁵⁾ Artículo 127 de la Ley 30/1992. ⁽⁶⁾ Artículo 102 de la Ley 30/1992; Artículos 3.3 y 10.3 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo de Conflictos Jurisdiccionales; y Artículo 75 ter 2 LOTC. ⁽⁷⁾ Artículos 48.1 y 158.5 de la LHL. ⁽⁸⁾ La atribución anotada está referida a la aprobación definitiva.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Rodríguez Álvarez (1999).

Tabla 6
Atribuciones de los órganos municipales en materia de planificación y gestión de recursos humanos: régimen común y régimen de municipios de gran población

Órganos	Régimen común ⁽¹⁾			Régimen de municipios de gran población ⁽²⁾		
	Total atribuciones n.º	Posibilidad de delegación		Total atribuciones n.º	Posibilidad de delegación	
		Si n.º	No n.º		Si n.º	No n.º
1.- Pleno	4	—	(4)	2	—	(2)
2.- Alcalde	11	(8)	(3)	2	(1)	(1)
3.- Junta de Gobierno Local	—	—	—	11	(5)	(6)
Total atribuciones	15	(8)	(7)	15	(6)	(9)

(1) Atribuciones contenidas en los artículos 21 y 22 LRRL. (2) Atribuciones contenidas en los artículos 123, 124 y 127 LRRL.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Rodríguez Álvarez (2005: 278-279).

congruencia con el diseño de ejecutivo local colegiado.

Por último, junto a las pautas de diseño institucional de la forma de gobierno se añade la práctica política que explica, a su vez, el rendimiento de la gobernabilidad local tanto en la dimensión de estabilidad del ejecutivo como del rendimiento de la acción político-administrativa. Sin olvidar la remisión constitucional de un modelo colegiado-representativo y la configuración de un Alcalde fuerte, se añade el encaje del *gobierno de la mayoría* que se desprende de la legislación de normalización (LRRL y LOREG). En el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (MAP, 2005b: 92-102) se abunda en esta idea al considerar que el ejecutivo local se configura de acuerdo con la premisa de “quien ha ganado las elecciones tiene la responsabilidad del gobierno”. El Preámbulo del *Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (MAP, 2007), como concreción de los postulados del *Libro Blanco*, dice al respecto: “la Ley instaura, además, un marco regulador operativo de los distintos órganos del gobierno y de la administración local más eficiente que el establecido hasta ahora. El principio del que se parte es que el gobierno local debe responder, ante todo, a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones, debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado”. En definitiva, lo que se pretende es “una adecuada división de

poderes interna como reflejo democrático del juego entre mayoría y minorías”.

Esta premisa del *gobierno de la mayoría* vendría determinada, en primer lugar, por el sistema electoral que facilita tanto la mayoría de un solo partido como la fragmentación. En segundo lugar, en el caso de ausencia de la mayoría de un solo partido, la misma se recompone a partir de la concertación de coaliciones entre dos o más entidades políticas con representación en el Pleno ejemplificada en la elección del Alcalde, o bien mediante coaliciones cambiantes en el Pleno cuando es elegido en minoría en el supuesto de ser el cabeza de la lista más votada. Por otro lado, se reconduce al Pleno a funciones de control, disminuyendo las atribuciones consideradas gestoras a favor del órgano ejecutivo.

El esquema relacional resultante remite a una parte de los concejales a jugar el rol de gobierno de la mayoría –unipartidista o de coalición–, y a la otra el rol de oposición, es decir, la remisión del resto de los Grupos Políticos Municipales a participar en las Comisiones Informativas, y a funciones de control a través de la presentación de mociones e interpelaciones, incluidas las diseñadas para supuestos excepcionales como la iniciativa de la moción de censura y aprobar o rechazar una cuestión de confianza presentada por el Alcalde.

Sin embargo, la efectividad del control polí-

tico desempeñado por el Pleno en el juego de mayoría-minorías queda reducida a un ritual simbólico (mociones, interpelaciones). En cuanto a las instituciones de control político procedentes de los sistemas de gobierno parlamentario y para la integración del conflicto, por ejemplo, la moción de censura actúa de hecho como una mera alteración de la mayoría –personificada en el cambio de la alcaldía– mediante una coalición alternativa y por razones de oportunidad, con independencia del apoyo de concejales tráfugas o meros disidentes en el seno de los Grupos Políticos Municipales. Mientras que la cuestión de confianza –vinculada a supuestos tasados (art. 197 bis LOREG)– actúa como mecanismo desbloqueador, por ejemplo, para aprobar el presupuesto.

En definitiva, la dinámica o el clima político en el que se desenvuelve el desempeño de las funciones ejecutivas se caracteriza no por la cooperación entre las entidades políticas en presencia, sino por el de la competición, inclusive cuando se conciertan equipos de gobiernos de coalición. Sin descartar que en el juego de mayoría-minorías/gobierno-oposición está la distancia entre el número de actores en presencia que viene determinada por la magnitud o el número de concejales existentes, en virtud de la escala de población del municipio.

Sirva de ejemplo o si cabe de la contradicción que se deriva del juego de roles citado la que expresa un Alcalde que habiendo concertado una coalición de gobierno entre dos partidos (coalición vencedora mínima), se quiebra más adelante a mitad del mandato y deviene en un gobierno en minoría¹⁹. A la pregunta de si se siente aislado por gobernar en minoría el Alcalde dice: “Me siento muy apoyado por la ciudadanía y solo ante la oposición. No nos pueden hacer más daño. Nos han sacado las competencias, nos han echado de las instituciones y nos han bajado los salarios. A cada paso que damos, ponen obstáculos y zancadillas”²⁰.

Este ejemplo es ilustrativo, al menos, de la

dinámica de competición frente a la de cooperación, acentuando que la mayoría es la oposición y no el gobierno (en minoría), y que el juego de las mayorías cambiantes en el Pleno impone decisiones al gobierno en minoría, a pesar de la hipótesis de bloqueo sobre una eventual moción de censura ante la distancia ideológica de las entidades políticas en presencia para concertar una coalición. A la postre, la percepción del rol de gobierno parece que debe prevalecer sobre el rol de oposición cuando, en este ejemplo, el Pleno ejerce sus funciones no ya en supuestos de control sino en las decisiones que le corresponden y que no involucran al gobierno (en minoría) justamente porque en el juego de mayoría-minorías favorece en este caso, a la denominada oposición. Una prueba de la gobernabilidad es justamente la capacidad y habilidad para llegar a acuerdos no ya con otros actores políticos y sociales externos –en un ejercicio de gobernanza– sino en el seno de la propia corporación local.

2.2. EL RENDIMIENTO DE LA FORMACIÓN DE GOBIERNO Y LA INESTABILIDAD POLÍTICA EN LOS AYUNTAMIENTOS

Definida la pluridimensionalidad de la gobernabilidad a la vez que la regla de la forma de gobierno considerada como un facilitador institucional, ahora se trata de analizar el rendimiento de la formación de gobierno en la que intervienen el sistema electoral, la dinámica política y el comportamiento de los actores en la consecución de la estabilidad entendida como capacidad y habilidad para integrar el conflicto en un contexto de pluralidad ideológica.

En el sistema electoral local diseñado cohabitan diferentes elementos configuradores en función del tamaño de población de los municipios (LOREG, 1985). Los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto eligen a un mandato local, al Alcalde, mediante escrutinio mayoritario.

¹⁹ En las elecciones municipales de 2007 en el Ayuntamiento de Ferrol ninguna entidad política obtuvo mayoría absoluta. El PSOE obtuvo el 36 % de los concejales de un total de 25, y fue la minoría mayoritaria, concertando un acuerdo de coalición con EU-IU (16 % de los concejales), para la elección del Alcalde y para la formación de un gobierno de coalición vencedora mínima. El resto de las entidades políticas en presencia disponen de la siguiente proporción de concejales: PP, 28 %; IPF, 12 %; y BNG, 8 % (Márquez, 2009).

²⁰ Entrevista al Alcalde de Ferrol (*El País*, 5 de abril de 2010, edición electrónica, Galicia).

La LRBRL (art. 29) establece que los municipios con menos de 100 habitantes también funcionan en régimen de Concejo Abierto²¹. Hasta 250 habitantes se eligen 5 concejales, en listas abiertas (voto limitado) y el escrutinio es mayoritario²². A partir de 251 habitantes el número de concejales a elegir en listas cerradas y bloqueadas varía según la escala de población establecida y el escrutinio es proporcional (regla d'Hondt).

La participación en las elecciones municipales registra un promedio entre 1979 y 2007 (ocho mandatos locales) del 65,9 %, una proporción superada en cuatro ocasiones²³. Igualmente, la proporcionalidad del sistema electoral —la traducción de votos en puestos de concejales— podría decirse que, en términos generales, el rendimiento de la proporcionalidad arroja registros óptimos²⁴. En cuanto a la competición electoral destaca la *nacionalización/estatalización*, de partidos de ámbito estatal, cuyo promedio en las ocho elecciones municipales entre 1979 y 2007 es el siguiente: obtienen el 77,2 % de los apoyos

electorales; el 73,8 % de los concejales; y el 74,3 % de las alcaldías (Márquez, 2008)²⁵. El resto de los apoyos electorales, representación de concejales y alcaldías corresponden a los partidos de ámbito no estatal —la *regionalización*, en su caso—, y a los partidos de ámbito local y agrupaciones de electores independientes.

La posibilidad de que una entidad política obtenga la mayoría absoluta no la dificulta el sistema electoral, a pesar de la barrera legal (el cinco por ciento de los votos válidos)²⁶, aunque la fragmentación estará en función de las entidades políticas en presencia, el contexto general de la dinámica política y de la propia comunidad local. Tomando como referencia las tres últimas elecciones municipales, el total de municipios en los que una entidad política obtiene la mayoría absoluta asciende al 83,1 % en 1999, al 82,7 % en 2003, y al 80,7 % en 2007. En estos registros están incluidos, al menos, un 13 % de los municipios (Concejo Abierto) en los que se elige sólo a un mandato local mediante escrutinio mayoritario.

²¹ “En el régimen del Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local” (art. 29.3 LRBRL).

²² En el *Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general*, aprobado por la mencionada Comisión del Congreso de los Diputados el 29 de junio de 2010, figura una propuesta que modifica al artículo 184 de la LOREG que afecta al número de concejales a elegir en los municipios de menos de 250 habitantes. En concreto dice: “los concejales de municipios que tengan una población inferior a 250 residentes no sometidos a Régimen de Concejo Abierto son elegidos de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista como máximo de tres nombres si el municipio tiene menos de 100 residentes o de cinco nombres si tiene una población entre 100 y 250 residentes. b) Cada elector podrá dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de menos de 100 residentes o a un máximo de cuatro en los municipios entre 100 y 250 residentes”.

Esta modificación está encadenada a la LRBRL por lo que la *Subcomisión* postula la reforma del artículo 29 en los siguientes términos: “1. Funcionan en Concejo Abierto: a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuentan con ese singular régimen de gobierno y administración”. Igualmente, añade un nuevo apartado: “4) No obstante lo anterior, los Alcaldes de las Corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto. Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si en la sesión constitutiva del nuevo Ayuntamiento así lo acordara por unanimidad la Corporación municipal y la mayoría de los vecinos”.

²³ Los registros de participación en las elecciones municipales en el conjunto del Estado es el siguiente: 1979, 62,6%; 1983, 67,7 %; 1987, 69,4 %; 1991, 62,8 %; 1995, 69,9 %; 1999, 64 %; 2003, 67,8 %; y, 2007, 63,3 %.

²⁴ En un estudio de cada uno de los municipios de Galicia entre 1979 y 1995, tanto los índices de proporcionalidad de Rose, como el de desproporcionalidad de Gallagher, registran en su remisión como promedio por tamaño de población unos umbrales óptimos respecto a la proporcionalidad, cuando en la totalidad de los casos el escrutinio es proporcional (Márquez, 2005).

²⁵ En las capitales de provincia la representación de concejales de los partidos de ámbito estatal asciende, entre 1979 y 2007, al 86,3 % y el resto a los de ámbito no estatal. Igual sucede con las alcaldías, el 87,3 % las obtienen los partidos de ámbito estatal, el 12,7 % los de ámbito no estatal, y el 1 % las agrupaciones de electores independientes.

²⁶ En virtud del umbral efectivo de voto ($75\%/M+1$ donde M es la magnitud de la circunscripción), según Lijphart (1997), la proporción de votos necesarios depende del tamaño de población del municipio. En los municipios en los que rige el escrutinio proporcional, el umbral es superior a la barrera legal entre 251 y 5.000 habitantes, entre 5.001 y 10.000 el umbral efectivo y la barrera legal es coincidente, mientras que aumenta el efecto de la barrera legal a medida que aumenta el tamaño de población (a partir de 10.000 habitantes) y se reduce el umbral efectivo.

Por tanto, el sistema electoral establecido en la LEL (1978) y en la LOREG (1985) facilita a los efectos de la formación de gobierno la conformación de la mayoría de una sola entidad política, pero también la concertación de coaliciones para la elección del Alcalde y el nombramiento del entorno ejecutivo para satisfacer la regla de la mayoría absoluta requerida, en su caso. De tal forma, la dimensión institucional facilita la formación de equipos de gobierno local mayoritarios (de un solo partido o de coalición), pero también minoritarios (de un solo partido o de coalición).

Sin embargo, la necesidad de la concertación de coaliciones para la formación de gobierno, particularmente, en los municipios de tamaño mediano, grande y muy grande, levanta desde las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 todo tipo de manifestaciones encontradas, en las que subyace la idea de gobernabilidad enfatizando la estabilidad como sinónimo de gobierno de la mayoría. Entre las diferentes posturas, están aquellas que postulan que gobierne la lista más votada en referencia al caso de que una entidad política alcance la minoría mayoritaria, desde la elección directa del Alcalde e, incluso, la de establecer una prima de mayoría a la lista más votada. Sobre la dinámica política, escenarios territoriales y estrate-

gias multinivel para la formación de gobierno, marco metodológico y el rendimiento entre 1979 y 2007 se remite a Márquez (2007, 2008).

Para ejemplificar el rendimiento de la formación de gobierno, en la tabla 7 figura el alcance de las mayorías y minorías en los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia, y en la tabla 8 la elección del Alcalde en los municipios capitales de provincia entre 1979 y 2007.

En el ejemplo de los municipios de Galicia, el promedio de los ocho mandatos locales en los que una entidad obtiene la mayoría absoluta asciende al 71,7 %, mientras que la concertación de coaliciones se requiere, en su caso, en el 28,3 %. Sin embargo, la dinámica en las siete ciudades representa todo lo contrario, la obtención de la mayoría por una entidad política queda reducida como promedio al 26,8 %. La mayoría absoluta que alcanza una entidad política asciende al 45,2 % del total agregado de los ocho mandatos en las capitales de provincia. En el 20,9 % de los casos una entidad política accede a la alcaldía en minoría, en calidad de lista más votada, que ejemplifica la neutralización de coaliciones alternativas. Mientras que en el 33,9 % se han concertado coaliciones de diversos tipos, incluso en minoría, aunque en este supuesto de hecho se accede a la alcaldía como lista más votada.

Tabla 7
Mayorías y minorías en las elecciones municipales en Galicia (1979-2007)

Mandato local		Total municipios				Régimen de municipios de gran población			
		Mayoría absoluta	Minoría	Total		Mayoría absoluta	Minoría	Total	
		%	%	n.º	%	%	%	n.º	%
I	1979-1983	65,4	34,6	312	100	—	100	7	100
II	1983-1987	62,2	37,8	312	100	28,6	71,4	7	100
III	1987-1991	68,7	31,3	312	100	28,6	71,4	7	100
IV	1991-1995	72,8	27,2	313	100	28,6	71,4	7	100
V	1995-1999	80,3	19,7	314	100	57,1	42,9	7	100
VI	1999-2003	82,2	17,8	315	100	28,6	71,4	7	100
VII	2003-2007	78,7	21,3	315	100	42,9	57,1	7	100
VIII	2007-2011	63,5	36,5	315	100	—	100	7	100
	promedio	71,7	28,3			26,8	73,2		

Los municipios con régimen de gran población son: Vigo, A Coruña, Ourense, Lugo, Pontevedra, Santiago de Compostela y Ferrol.

Fuente: Márquez (2009: 72).

Tabla 8
La formación de gobierno en los Ayuntamientos: tipos de elección de la Alcaldía en las capitales de provincia durante ocho mandatos locales (elecciones municipales de 1979 a 2007)

Partidos (ámbito territorial)	Mayoría absoluta		Minoría		Coalición ⁽²⁾		Total		Porcentaje sobre 416 casos ⁽¹⁾	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%		
Estatal (PAE)										
PSOE	59	34,1	35	20,2	79	45,7	173	100	41,6	
AP / PP	116	74,8	20	12,9	19	12,3	155	100	37,3	
UCD	5	23,8	11	52,4	5	23,8	21	100	5,0	
PCE / IU	—	—	2	25,0	6	75,0	8	100	1,9	
CDS	1	20,0	—	—	4	80,0	5	100	1,2	
SI	1	100	—	—	—	—	1	100	0,2	
Total PAE	(182)	(50,1)	(68)	(18,7)	(113)	(31,1)	(363)	(100)	(87,3)	
Autonómico (PANE)										
Andalucía	PSA / PA	—	—	—	—	2	100	2	100	0,5
Aragón	PAR	—	—	—	—	3	100	3	100	0,7
Canarias	ATI	3	75,0	—	—	1	25,0	4	100	1,0
Canarias	CC	1	33,3	—	—	2	66,7	3	100	0,7
Canarias	UPC	—	—	—	—	1	100	1	100	0,2
Cataluña	CiU	1	20,0	2	40,0	2	40,0	5	100	1,2
Galicia	BNG	—	—	1	33,3	2	66,7	3	100	0,7
Galicia	UG	—	—	—	—	1	100	1	100	0,2
Galicia	IG	—	—	1	100	—	—	1	100	0,2
Galicia	CPG	—	—	—	—	1	100	1	100	0,2
Navarra	UPN	—	—	4	80,0	1	20,0	5	100	1,2
Navarra	CDN	—	—	—	—	1	100	1	100	0,2
País Vasco	PNV	—	—	8	57,1	6	42,9	14	100	3,4
País Vasco	EA	—	—	2	100	—	—	2	100	0,5
Melilla	CpM	—	—	—	—	1	100	1	100	0,2
Ceuta	PFC	—	—	—	—	2	100	2	100	0,5
Local (PANE)										
	AEI	1	25,0	1	25,0	2	50,0	4	100	1,0
Total PANE		(6)	(11,3)	(19)	(35,8)	(28)	(52,8)	(53)	(100)	12,7
Total		(188)	(45,2)	(87)	(20,9)	(141)	(33,9)	(416)	(100)	(100)

⁽¹⁾ En total son 416 casos en ocho mandatos locales, 50 capitales de provincia y Ceuta y Melilla que son Ciudades Autónomas desde 1995. ⁽²⁾ Incluye diversos tipos de coalición: vencedora mínima, sobredimensionada, y minoritaria, en este supuesto último tipo, de facto, la alcaldía se obtiene en calidad de cabeza de la lista más votada al no superar la mayoría absoluta.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Márquez (2007 y 2008).

Ahora bien, las diferencias cualitativas entre los partidos de ámbito estatal (PAE) y no estatal (PANE) acerca de la distribución de las alcaldías obtenidas según el tipo de elección es la siguiente: los primeros alcanzan el 50,1 % de las registradas con mayoría absoluta, mientras que los segundos destacan en aquellas conseguidas mediante coalición (52,8 %). En los dos partidos de ámbito estatal, PSOE y AP/PP, destaca la capacidad coalicional, en el caso del primero para la obtención de alcaldías y formar gobierno –representa el 45,7 %–, mientras que AP/PP depende más de la obtención de la mayoría absoluta (74,8 %) que de la concertación de coaliciones (12,3 %). La pérdida de la capacidad del PP para generar intercambios coalicionales, en particular con los PANE con quienes mantenía esa posibilidad relacional, obedece también al cambio de estrategia del PSOE entre 1999 y 2007 para alcanzar acuerdos justamente con aquellos PANE que habían formado gobierno con el PP (Márquez, 2007, 2008)²⁷.

Junto a los ejemplos citados del rendimiento de la formación de gobierno se añade la dinámica resultante, respecto a la estabilidad del gobierno constituido al comienzo de cada mandato local. Por tanto, es posible deducir diversas modalidades o caracteres de la formación de gobierno de acuerdo con dos criterios básicos: 1) los constituidos al comienzo de cada período de mandato, al que denominamos *gobierno constitutivo de mandato local*, y 2) los nuevos gobiernos formados como consecuencia de la dinámica política y crisis de gobierno producidas por diversas causas y motivaciones. Las *remodelaciones de gobierno* –bajas y altas de concejales en la Comisión de Gobierno/Junta de Gobierno Local o de concejales con delegaciones– que se puedan producir quedan excluidas porque no afectan al carácter constitutivo del gobierno (Márquez, 2007: 116). En la tabla 9 se ofrece el caso de las siete ciudades de Galicia

referido a los ocho mandatos locales, en el que se distinguen el *gobierno constitutivo de mandato local* (A), y las cinco modalidades resultantes (B-F), según las características o las causas que motivan un nuevo gobierno.

Entre la casuística de los cambios de gobierno durante un mandato local, como en el ejemplo citado, se encuentran las derivadas de la renuncia del Alcalde que en unos casos no tiene consecuencias en su composición (modalidad B), pero en otros conduce a que la alcaldía sea ocupada por otro partido distinto indicando situaciones de conflicto (modalidad C). Otras modalidades refieren a la consolidación de una mayoría mediante la formación de una coalición (modalidad D). Sin embargo, se registran otros casos que evidencian inestabilidad como la quiebra de gobiernos de coalición que devienen en minoritarios (modalidad E), así como la interposición de mociones de censura vencedoras (modalidad F).

Sobre la última de las causas que ejemplifican la inestabilidad política como es la interposición de una moción de censura ha girado y sigue girando, la cuestión relativa a los comportamientos de transfuguismo que pueden subyacer en estas iniciativas que propician cambios de gobierno. Aunque en la LEL (1978) no estaba regulada esta institución –calificable de control, pero también de integración del conflicto–, sí se produjeron de hecho destituciones de alcaldes asimiladas a esta institución, hasta que finalmente la LOREG (1985) la reguló y perfeccionó en reformas posteriores (1991, 2003). Igualmente, en el primer mandato local (1979-1983) se produjeron comportamientos de transfuguismo, a la vez que revocaciones del mandato de Concejales por parte de las entidades políticas en colisión con el artículo 11.7 LEL (1978)²⁸. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 5/1983 declaró inconstitucional dicho artículo, por lo que la doctrina que sienta a partir de la citada Sentencia –de acuerdo con el artículo 23.2 de la Constitución–

²⁷ En las elecciones municipales de 2007, el PP obtiene la alcaldía en 23 de las 50 capitales de provincia y de las dos Ciudades Autónomas, que representan el 44,2 % de las 52, de las que en 22 dispone de la mayoría absoluta, y en una concierta una coalición vencedora mínima con un partido de ámbito provincial. El PSOE alcanza en total el mismo número, 23 (44,2 %), con la diferencia de que sólo dispone de la mayoría absoluta en tres municipios, en 13 accede a la alcaldía con apoyos de otros partidos (concierta coaliciones vencedoras mínimas), y obtiene cuatro en minoría –en dos de éstas recibe apoyos de otros partidos pero que no satisfacen la regla de la mayoría absoluta– al neutralizarse coaliciones alternativas (Márquez, 2008).

²⁸ El artículo 11.7 LEL (1978) dice: “Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.”

Tabla 9
Modalidades de la formación de los gobiernos en los Ayuntamientos
del régimen de gran población en Galicia (1979-2007)

Mandato local	Carácter de la formación de gobierno / Modalidades						Total	
	A) Gobiernos constituidos al comienzo de cada mandato local (gobierno constitutivo de mandato local)	Nuevos gobiernos que sustituyen al gobierno constitutivo de mandato local						
n.º	B) Por renuncia del Alcalde, pero se mantiene la misma composición política que el gobierno constitutivo de mandato local	C) Por renuncia del Alcalde, el sustituto corresponde a una entidad política distinta	D) Por la formación de una coalición	E) Por una crisis que quiebra una coalición vencedora formándose un gobierno minoritario (unipartidista o de coalición)	F) Por la interposición de una moción de censura ganadora	n.º	n.º	%
1979-1983	7	1	1	—	—	—	9	12,0
1983-1987	7	—	—	—	—	1	8	10,7
1987-1991	7	—	1	1	1	2	12	16,0
1991-1995	7	—	—	1	—	1	9	12,0
1995-1999	7	1	—	1	—	—	9	12,0
1999-2003	7	—	—	—	1	—	8	10,7
2003-2007	7	2	1	1	—	—	11	14,7
2007-2011 ⁽¹⁾	7	—	—	1	1	—	9	12,0
Total	56	4	3	5	3	4	75	100
%	74,7	5,3	4,0	6,7	4,0	5,3		

Los municipios con régimen de gran población son: Vigo, A Coruña, Ourense, Lugo, Pontevedra, Santiago de Compostela y Ferrol. (1) Los datos para este mandato local están referidos hasta mayo de 2010.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Márquez (2009: 70-103).

es que la titularidad del escaño corresponde a los representantes y no a las entidades políticas, en cuyas listas electorales han sido elegidos²⁹.

Sin embargo, hasta finales de los años noventa no se adopta ninguna medida legal ni política sobre los comportamientos de transfuguismo hasta que en el marco del conjunto de las *Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local* (1998), se firma el *Acuerdo sobre el Código de conducta*

política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales, suscrito el 7 de julio de 1998 entre el Ministro de Administraciones Públicas y representantes de trece entidades políticas. El Acuerdo es renovado el 26 de septiembre de 2000, y el 23 de mayo de 2006 se le incorpora una adenda, en la se define el comportamiento transfuga que extiende a otras conductas de desafección orgánica asimiladas como tales³⁰.

²⁹ Sobre esta cuestión se remite a diferentes aportaciones anteriores (Márquez, 1992, 2000, 2007). Igualmente, se remite a Vanaclocha (2009) y Vanaclocha y Lorenzo (2009) sobre la percepción de los ciudadanos del transfuguismo acerca de si deben conservar el escaño o integrarse en otro grupo, o bien renunciar al mandato.

³⁰ El punto primero dice: "A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tráfugas a los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o de grupo –manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales–, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad. Cuando surgiesen dudas sobre qué miembros de una lista y/o grupo político han incurrido en transfuguismo, será la formación política que los ha presentado la que deberá aclarar por escrito cuáles de ellos se han apartado de la disciplina de partido, a efectos de su calificación como tráfugas".

Entre las medidas legislativas destaca la regulación de la figura de los concejales “no adscritos” para los casos “de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia”, en la reforma de la LRRL (art. 73) mediante la LMMGL (2003). Aunque existen antecedentes de esta regulación en legislaciones autonómicas de régimen local y por vía reglamentaria en las Corporaciones locales. En el *Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general*, aprobado por la citada Comisión del Congreso de los Diputados el 29 de junio de 2010, figura una propuesta que afecta al artículo 197 de la LOREG que regula la moción de censura³¹. El cambio que se postula implica que las mayorías que se exijan para las mociones de censura sean variables, no es que se limite la capacidad de voto de los tránsfugas, pero el objetivo es que su voto no sea determinante.

De la definición de tránsfugas que adopta el *Acuerdo sobre el Código de conducta política* (2006) destaca el énfasis en si “pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad”. Ahora bien, en términos absolutos el porcentaje de mociones de censura vencedoras interpuestas entre 1987 y 2007 ha oscilado entre un mínimo del 1,4 % respecto al total de municipios y un máximo del 2,4 %³².

En cuanto a los comportamientos de transfuguismo subyacentes en los apoyos a mociones de censura mencionados ya en una aportación anterior (Márquez, 1994: 288-289), se establecieron unas tipologías donde se contemplaban estas conductas. Con el transcurso del tiempo, la casuística obliga a revisar o actualizar aquellas tipologías, teniendo como referencia las mociones de censura registradas en los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia (tabla 10) entre el tercer mandato local (1987-1991) al octavo (2007-2011)³³. Las nueve tipologías

³¹ La propuesta contenida en el informe de la *Subcomisión* añade al artículo 197.1 a) el siguiente párrafo: “en el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior [mayoría absoluta] se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato”. En consonancia con el párrafo anterior modifica el apartado e): “la Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura”.

³² Los registros de mociones de censura sobre el total de municipios, según Márquez (2007) es el siguiente: 2,2 % (1987-1991); 1,6 % (1991-1995); 1,4 % (1995-1999); 2,2 % (1999-2003); y, 2,4 % (2003-2007).

³³ Las tipologías de las mociones de censura son las siguientes:

1. Autocensura de cambio de la mayoría absoluta unipartidista: cuando la mayoría de un solo partido dispone de los votos suficientes para censurar al Alcalde de su propia lista.
2. Ruptura de la mayoría absoluta unipartidista: censura por ruptura de la mayoría y se dispone del apoyo de otras entidades políticas.
3. Ruptura de la mayoría absoluta unipartidista y comportamientos de transfuguismo: censura por ruptura de la mayoría por comportamientos de transfuguismo y se dispone del apoyo de otras entidades políticas.
4. Ruptura de la minoría unipartidista y comportamientos de transfuguismo: censura por ruptura de la minoría por comportamientos de transfuguismo y se concierta una coalición vencedora mínima como alternativa.
5. Quiebra de la coalición vencedora mínima: censura por quiebra de la coalición y se concierta una nueva coalición vencedora mínima alternativa.
6. Quiebra de la coalición vencedora mínima y comportamientos de transfuguismo: censura por quiebra de la coalición por comportamientos de transfuguismo y se concierta una nueva coalición vencedora mínima alternativa.
7. Quiebra de la coalición minoritaria: censura por quiebra de la coalición minoritaria y se concierta una coalición vencedora mínima alternativa.
8. Moción de censura a un gobierno minoritario unipartidista: cuando se concierta una coalición vencedora mínima como alternativa.
9. Moción de censura a un gobierno minoritario de coalición: cuando se concierta una coalición vencedora mínima como alternativa.

deducidas ejemplifican el alcance de la inestabilidad política inducida por el comportamiento de los actores, aunque sólo en tres figura la participación de tráfugas tanto en rupturas de gobiernos unipartidistas con mayoría absoluta,

minoritarios unipartidistas o de coalición, y en quiebras de gobiernos de coalición vencedora mínima. Las mociones de censura vencedoras con la participación de tráfugas suponen el 54,5 % del total³⁴.

Tabla 10
Tipos de moción de censura según el comportamiento de los actores en Galicia
(mandatos locales de 1987-1991 a 2007-2011)

Tipos de moción de censura vencedora según el comportamiento de los actores que la interponen	Mociones de censura por mandatos locales						Total	
	1987-1991 n.º	1991-1995 n.º	1995-1999 n.º	1999-2003 n.º	2003-2007 n.º	2007-2011 ⁽¹⁾ n.º	n.º	%
1. Autocensura de cambio de la mayoría absoluta unipartidista	—	—	1	—	—	—	1	1,4
2. Ruptura de la mayoría absoluta unipartidista	—	1	—	—	—	—	1	1,4
3. Ruptura de la mayoría absoluta unipartidista y comportamientos de transfuguismo	3	1	3	2	—	1	10	14,3
4. Ruptura de la minoría unipartidista y comportamientos de transfuguismo	1	1	—	—	—	1	3	4,3
5. Quiebra de la coalición vencedora mínima	9	8	—	2	1	2	22	31,4
6. Quiebra de la coalición vencedora mínima y comportamientos de transfuguismo	3	3	8	—	3	4	21	30,0
7. Quiebra de la coalición minoritaria	—	—	—	—	1	1	2	2,9
8. Moción a un gobierno minoritario unipartidista	1	2	1	1	2	2	9	12,9
9. Moción a un gobierno minoritario de coalición	—	—	—	—	1	—	1	1,4
Total	17	16	13	5	8	11	70	100
%	24,6	23,2	18,8	7,2	11,6	15,7	100	
<i>(Mociones de censura en las que participan tráfugas: tipos 3, 4 y 6)</i>	7	5	11	2	3	6	34	
<i>(% sobre el total de mociones de censura)</i>	41,2	31,3	84,6	40,0	37,5	54,5	48,6	

⁽¹⁾ Las mociones de censura registradas durante el mandato 2007-2011 están referidas a mayo de 2010. El número de municipios en los que se interponen mociones de censura entre 1987 y 2009 son 61, que supone el 19,4 % del total de municipios de Galicia.

Fuente: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (2005).

³⁴ Según la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitráfuguismo (Ministerio de Administraciones Públicas/Ministerio de Política Territorial), la participación de tráfugas en las mociones de censura local registradas en España durante el mandato 2003-2007 (hasta diciembre de 2006), alcanza al 40,1 % del total.

Aunque las mociones de censura tienen unas motivaciones y finalidades inmediatas durante el mandato en que se interponen, otra de las cuestiones es si repercuten en las siguientes elecciones municipales. De acuerdo con el ejemplo de los municipios de Galicia y a tenor de los datos, el rendimiento en la elección municipal siguiente parece desigual (tabla 11), no predetermina una tendencia mayoritaria concreta, excluyendo otros factores a considerar como el ámbito territorial de las entidades políticas, o la continuidad o no de los actores institucionales y personales, entre otros. En el 33,9 % de los casos existe continuidad en la alcaldía de la entidad política que interpone la moción de censura, mientras que en el 32,2 % continúa en la elección siguiente la entidad política censurada, y en el 33,9 % restante accede a la alcaldía una entidad distinta a la censurada y a la censurante. Una tendencia simi-

lar se observa en las mociones de censura en las que participan tráfugas, con la diferencia de un registro más alto (35,7 %) de los casos en los que accede a la alcaldía una entidad política distinta a la censurada y a la censurante.

Sin embargo, la interposición de mociones de censura suele estar rodeada, en particular en los casos en los que existen comportamientos de transfuguismo, de factores que lo estimulan como los que enumera Vanaclocha (2009)³⁵, pero también de reacciones y calificaciones de la entidad o entidades políticas afectadas y de la propia comunidad local. El comportamiento tráfuga suele provocar reacciones en la comunidad local identificadas con la noción de escándalo político puesto que “el escándalo pone en cuestión la confianza social o la representatividad sobre la que descansa la autoridad del agente político implicado” (Jiménez, 1994: 12)³⁶.

Tabla 11
Efectos de la moción de censura local en la formación de gobierno en Galicia (1987-2007)

Partido en la alcaldía en la elección siguiente	Alcaldía en 1987 y en 1991		Alcaldía en 1991 y en 1995		Alcaldía en 1995 y en 1999		Alcaldía en 1999 y en 2003		Alcaldía en 2003 y en 2007		Total de mociones de censura (1987-2007)			
	Moción de censura		Moción de censura		Moción de censura		Moción de censura		Moción de censura		Participan tráfugas		Total tráfugas	
	n.º	Total n.º	n.º	%	n.º	%								
1. Continuidad del partido censurado	5	7	1	5	3	4	—	1	—	2	9	32,1	19	32,2
2. Continuidad del partido censurante	1	4	3	5	3	4	—	2	2	5	9	32,1	20	33,9
3. Otro partido distinto al censurado y censurante	1	6	1	6	5	5	2	2	1	1	10	35,7	20	33,9
Total de mociones de censura	7	17	5	16	11	13	2	5	3	8	28	100	59	100

(Las mociones de censura en las que participan tráfugas responden a los tipos 3, 4 y 6 registrados en la tabla 10. Las mociones de censura registradas en este período representan el 47,5 % del total de 59.

Fuente: Elaboración propia.

³⁵ Entre los factores que destaca Vanaclocha (2009: 115-116), se reseñan, entre otros, los siguientes: “los conflictos y crisis internas de los partidos”; “los realineamientos o cambios de espacio ideológico de los partidos”; “la quiebra de coaliciones de gobierno”; “la desideologización de la competición política”; “la ausencia o insuficiente defensa de pautas éticas en la competición política”; “la falta de liderazgos sólidos”; “la sobreexposición de las decisiones políticas a intereses y presiones de carácter económico”; y “la existencia de gobiernos sostenidos por estrechos o volátiles márgenes de mayoría”.

³⁶ Jiménez (1994: 11), define “el escándalo político como una reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una violación de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente”.

Igualmente, el rechazo a las mociones de censura con participación de tráfugas suele motivar protestas y manifestaciones ciudadanas, incluso acciones para impedir su votación³⁷. Entre las calificaciones subyacen, por ejemplo, los intereses, el tráfico de influencias y las derivaciones de beneficios de índole particular o hacia terceros percibidas o reputadas como corrupción.

El rendimiento de la formación de gobierno de acuerdo con la regla institucional depende, a su vez, de los sistemas de partidos electoral y corporativo conformados en cada municipio que serán los que determinen, por un lado, la producción de mayorías absolutas y, por otro, las posibilidades y las hipótesis coalicionales en su caso para formar gobiernos de mayoría. Los cambios incrementales en la forma de gobierno y la práctica política se han orientado a producir y promover la consecución de la mayoría, entendida como estabilidad y presupuesto de la gobernabilidad.

Según los datos y ejemplos analizados, la formación de gobiernos mayoritarios (unipartidistas o de coalición) ha venido registrando desde 1979 un alto alcance. Sin embargo, dicha forma no impide la formación de equipos de gobierno minoritarios, como se han sucedido, no significando incapacidad para presentar e implementar decisiones políticas que no respondan sólo a la regla de la mayoría. Como señala Strøm (1990), un gobierno minoritario (unipartidista o de coalición) es una solución racional y válida al fenómeno coalicional. En la medida que los gobiernos minoritarios también negocian acuerdos estables o cambiantes para alcanzar la regla de la mayoría.

Por tanto, la estabilidad o inestabilidad política de un gobierno en función de la mayoría o minoría de apoyos en el órgano de representación no deja de ser una dicotomía formal puesto que, por ejemplo, la dinámica de la inestabilidad

sobrevenida puede responder a causas no vinculadas necesariamente con la ausencia de mayorías formales. En este sentido, otro factor a tener en cuenta es la personalización en la política local que suele manifestarse incluso más distante que las propias adscripciones ideológicas, como se pone de manifiesto en los conflictos intrapartidarios, en las desafecciones para la concertación de coaliciones decididas de *arriba hacia abajo*—desde las cúpulas de las organizaciones de partido— y en el propio desempeño de la acción político-administrativa. Los comportamientos de transfuguismo en sentido amplio, y no sólo aquellos referidos a los que tienen consecuencias en la formación de nueva mayoría/gobierno mediante una moción de censura, guardan relación con esta personalización de la política local, además de otros factores que lo estimulan como los citados anteriormente (Vanaclocha, 2009: 115-116) y que tienen efectos que subyacen también como dimensiones de la ingobernabilidad.

2.3. LA DISCUSIÓN SOBRE EL CAMBIO DE LA FORMA O SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL

La dinámica política que genera la formación de gobierno, la inestabilidad sobrevenida por incapacidades en la concertación de acuerdos junto a comportamientos de transfuguismo, la competición como práctica reforzada, a su vez, por el juego mayoría-minorías/gobierno-oposición frente a la cooperación son factores de diversa índole que ponen el acento en los efectos de la forma de gobierno diseñada en la que cohabita híbridamente la remisión constitucional de un modelo colegiado.

Las propuestas evidenciadas, al menos desde 1987, se han orientado sobre todo a reducir la incertidumbre que supone la formación de

³⁷ Los ejemplos que pueden aducirse sobre las protestas ciudadanas son prolijas, pero sirva de ejemplo de obstrucción el acaecido en el municipio de Calvos de Randín (Ourense) en mayo de 2008 (octavo mandato local 2007-2011). El PSdeG-PSOE disponía en este municipio de la mayoría absoluta pero quedó en minoría al pasar uno de sus miembros, que figuraba como independiente en su lista, al grupo de “no adscritos”. Posteriormente, los cuatro concejales del PP—el otro partido con representación—renunciaron a seguir perteneciendo al grupo popular y se adscribieron al grupo de “no adscritos”. En mayo de 2008, los cinco concejales tráfugas presentaron una moción de censura (los cuatro ex PP y el ex PSdeG-PSOE), pero los vecinos les impidieron el acceso al Pleno extraordinario preceptivo, votándose la moción de censura en su ausencia con un resultado fallido. Las resoluciones judiciales dictadas, a tenor de la denuncia contra esta obstrucción, obligaban a la celebración de una nueva votación de la moción de censura, circunstancia que hasta junio de 2010 aún no se ha producido.

gobiernos minoritarios, basculando el cambio de la forma de gobierno sobre el procedimiento de elección del Alcalde, del ejecutivo monocrático, para “asegurar la estabilidad y la gobernabilidad”. En Márquez (2007: 61-74; 301-306) figuran distintas propuestas formuladas por los partidos políticos y a iniciativa del Gobierno entre 1998 y 2007, de las que se extraen algunas orientaciones:

1. Las propuestas sobre la elección del Alcalde planteadas no cuestionan, en principio, cambios sobre la forma de gobierno. Las opciones descansan entre las que postulan que la “alcaldía recaiga en el cabeza de la lista más votada” –que es el modelo regulado en la LOREG para las presidencias de los Cabildos Insulares de Canarias– y la “elección directa del Alcalde” mediante escrutinio mayoritario. Sobre esta segunda posición caben matices: la elección directa conllevaría una doble vuelta, en caso de no obtener la mayoría en la primera; y vincular la elección de la alcaldía a la asignación de concejales para asegurar una doble mayoría, la del propio Alcalde y en el Pleno.

2. El cambio del sistema de gobierno local se incorpora a la agenda política en la VIII Legislatura (2004-2008), incluida la elección directa del Alcalde, con la propuesta de elaborar un *Libro Blanco* para su posterior traslación a los proyectos legislativos correspondientes. Aunque, dos de las cuestiones relevantes, la reforma del sistema electoral municipal y la elección directa del Alcalde quedarán excluidas.

No obstante, el *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local en España*, de 10 de enero de 2005 (MAP, 2005a), postula una modificación menor que hace referencia al sistema electoral³⁸. En cuanto al procedimiento de elección de la alcaldía prevé tres modalidades, excluida la de los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre Régimen Local (LRBRL), funcionan en régimen de Concejo Abierto (art.179.2 LOREG): 1) sería designado Alcalde el Concejil que más votos populares directos haya obtenido en los municipios de

entre 100 y 1.000 habitantes; 2) en los municipios de más de 1.000 habitantes, resultaría elegido Alcalde directamente el cabeza de la lista que haya obtenido la mayoría absoluta de los sufragios; 3) en el supuesto de no alcanzar la mayoría absoluta en el umbral de municipios citado, se introduciría una segunda vuelta pero limitada a las grandes ciudades, manteniendo el número de concejales obtenidos en la primera vuelta, y exigiendo un alto porcentaje de votos para pasar a la segunda vuelta, que incluso podría reducirse a los dos candidatos más votados (MAP, 2005a:104-105). Para evitar segundas vueltas, el *Primer Borrador del Libro Blanco* contempla la posibilidad de que “varias listas se «vinculen» previamente a la elección, en el sentido de que comuniquen a la administración electoral que apoyan como alcalde al cabeza de la lista más votada entre las vinculadas” (MAP, 2005a: 103). Se trataría de una suerte de práctica coalicional preelectoral que obligaría a las entidades políticas a definir previamente las estrategias para la formación de gobierno.

3. El documento definitivo del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local en España* (MAP, 2005b) obvia las dos líneas de reforma comentadas, el sistema electoral local y la elección directa del Alcalde. Las razones por las que se decide cancelarlas es que “puede sostenerse que el vigente sistema electoral español garantiza un grado suficiente de representación del pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales”, a la vez que “no existe ningún argumento convincente para modificar el sistema actual de elección de Alcalde y concejales” (MAP, 2005b: 94). Las propuestas del documento son trasladadas al texto articulado del *Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (MAP, 2007), Título IV, El sistema de gobierno local (artículos 50 a 73), aunque difiere en la adaptación de algunas propuestas concretas referidas al régimen orgánico-funcional.

Por consiguiente, desvinculado el cambio en el procedimiento de elección del Alcalde con la

³⁸ Se trata de la aplicación del sistema mayoritario plurinominal utilizado en las elecciones de los municipios de entre 100 y 250 habitantes a los comprendidos entre 250 y 1.000 habitantes, que eligen siete concejales. Incluso introduce como posibilidad el desbloqueo de las listas electorales pero con una introducción limitada para los municipios de más de 1.000 habitantes, “sin afectar al cabeza de lista, permitiendo manifestar el voto preferencial por uno o un número limitado de candidatos” (MAP, 2005a: 101-102).

forma de gobierno, persiste en la regulación actual (LRBRL): mantenimiento del régimen de Concejo Abierto (municipios de menos de 100 habitantes); diferenciación del modelo orgánico-funcional si se trata de municipios de menos de 5.000 habitantes, y de más de 5.000 habitantes respecto a la existencia obligatoria en estos últimos del Consejo de Gobierno (la actual Junta de Gobierno Local) y potestativa en los anteriores; y, la extensión del modelo establecido en la LMMGL (2003) que modifica a la LRBRL, para el régimen de municipios de gran población, de los roles del Pleno, del Alcalde y del Consejo de Gobierno (configurado como órgano ejecutivo colegiado). A la vez, mantiene la especificidad introducida en el régimen de municipios de gran población, que el Alcalde pueda designar a “miembros no electos” para el Consejo de Gobierno *in extenso* en los municipios capitales de provincia y de Comunidad Autónoma y en los de más de 75.000 habitantes.

En definitiva, en el Preámbulo del *Anteproyecto de Ley Básica* se enfatiza que “el principio del que se parte es que el gobierno local debe responder, ante todo, a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones, debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado” (MAP, 2007)³⁹.

Esta última propuesta, en consonancia con el modelo existente, abunda en el mantenimiento del mimetismo con la forma de gobierno parlamentaria (inclusive en la organización del Pleno), a la vez que refuerza al órgano ejecutivo colegiado (Consejo de Gobierno) de composición mixta en la excepción citada, y el Alcalde sigue manteniendo competencias propias.

Incluso en el *Código de Buen Gobierno Local*, aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁴⁰, redunda en la misma dinámica del juego mayoría-minorías /gobierno-oposición, en el apartado de medidas para mejorar la gestión y la calidad de la democracia local:

-El Gobierno Local mantendrá reuniones periódicas con la oposición, para dar cuenta de las iniciativas y proyectos, así como para facilitar los acuerdos y la deseable gobernabilidad de la Administración Local (...)

-Se recomendará la incorporación de la oposición a los Consejos de Administración de las Sociedades y Empresas Públicas Municipales, y a los Patronatos de las Fundaciones Locales.

Por consiguiente, tan parcial sería abordar sólo el cambio del procedimiento de elección del Alcalde o sólo la regulación de roles entre el Alcalde y el Pleno, consagrados como órganos básicos. De ahí, por ejemplo, que el Consejo de Estado (2009: 369-370) en contestación a la consulta del Gobierno sobre la elección directa del Alcalde diga:

Es evidente que la modificación del sistema de elección del alcalde, en cualquiera de las formas propuestas⁴¹, obligaría a rediseñar este sistema de gobierno para aproximarlos al que es propio del presidencialismo. La elección directa del alcalde no es compatible con su dependencia de la confianza del pleno, y este debilitamiento de las facultades de control de que dispone actualmente el Pleno lo reduciría a la insignificancia si no fuese equilibrado por el robustecimiento de su poder en el ejercicio de otras competencias.

³⁹ El Preámbulo del *Anteproyecto* citado añade que, “a partir de aquí, la estructura que se plantea del gobierno local tiene tres objetivos principales. El primero de ellos es alcanzar un gobierno local eficaz y ágil, que sea capaz de adoptar las decisiones necesarias para la gestión en el momento adecuado, y con atribuciones que comprendan todos los aspectos ejecutivos de la Entidad local. El segundo objetivo consiste en configurar una serie de eficaces mecanismos de control y seguimiento de la gestión del equipo de gobierno, que operen como instrumentos de freno y contrapeso al ejecutivo local. Y el tercer objetivo es la consideración de la organización administrativa como una manifestación de la función de gobierno, en el sentido de que, partiendo de la existencia de unas normas básicas generales, cada Entidad local ha de poder adaptar su respectiva organización administrativa a sus necesidades reales, en ejercicio de su potestad de autoorganización” (MAP, 2007).

⁴⁰ Aprobado por unanimidad por la Comisión Ejecutiva de la FEMP, el 15 de junio de 2009, y refrendado por el Consejo Federal, el 15 de diciembre de 2009. El propósito es que los Ayuntamientos se adhieran al mismo, “haciendo uso de la autonomía local, incorporarán a su ordenamiento, a través de sus Reglamentos Orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este Código”.

⁴¹ En referencia a otros modelos comparados mencionados en el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009.

Por otro lado, la Recomendación 151 (2004) aprobada en la undécima sesión plenaria del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (Consejo de Europa), ya incidía sobre las ventajas e inconvenientes acerca de la elección directa del Alcalde, a raíz de la evolución constante a favor de este procedimiento. Entre las ventajas se señalan una mayor legitimidad del ejecutivo local, garantía de una separación de poderes entre el órgano ejecutivo y el representativo, una mayor independencia del órgano representativo que refuerza el control sobre el poder ejecutivo, y una mejor gobernanza y estabilidad, entre otras. En cuanto a los inconvenientes se menciona la inquietud suscitada por una eventual concentración excesiva de poderes en una sola persona, el debilitamiento del papel del órgano representativo, la polarización en la toma de decisiones, la personalización del poder y la instauración de un clientelismo, y la reducción de las formas de control interno de la Administración municipal, entre otras⁴².

Ahora bien, la idea de corporación que subyace en la propia noción de Ayuntamiento como órgano de Gobierno y Administración, históricamente ha quedado disminuida por el rol de Alcalde *fuerte* en virtud de las atribuciones conferidas –según los diferentes modelos de normalización local–, sobre todo en su vinculación con el Gobierno y la Administración del Estado. En la LEL (1978) y en la remisión constitucional, si bien la dimensión colegiada-representativa figura como principio institucional, su concreción posterior (LRBRL, LOREG) adopta pautas en sentido diferente, incluido el incrementalismo de las reformas posteriores y las propuestas de cambio reseñadas.

CONCLUSIÓN

Esta aportación sobre la gobernabilidad local en España se ha centrado, en términos genera-

les, en las dimensiones que comprende la noción de gobernabilidad contemplada en la introducción. Las conclusiones hacen referencia a las dimensiones de contexto en las que se desarrolla la acción político-administrativa local y su evaluación por un lado, y, por otro, al diseño institucional de la forma gobierno, al rendimiento de la formación de gobierno, a la inestabilidad política y acerca de las propuestas de cambio de la forma de gobierno local.

El análisis del rendimiento del sistema político local bajo el enfoque de la gobernabilidad contribuye a integrar diferentes dimensiones de diversa naturaleza: las cuestiones institucionales, dinámica y acción, habilidad y capacidad, como las relacionales con otros actores políticos y organizacionales y con la sociedad en general. Por tanto, gobernabilidad-ingobernabilidad más que una dicotomía se revela como un *continuum* sobre el que se desarrolla la acción político-administrativa. Sin embargo, las dimensiones de contexto referidas devienen en constrictoras más que en facilitadoras de la gobernabilidad, puesto que introducen disfuncionalidades que subyacen en el origen de la explicación del *continuum* gobernabilidad-ingobernabilidad.

En este sentido, la necesidad de reforma del nivel territorial del gobierno local o si se quiere de ajuste institucional, viene determinada por la propia profundización de la descentralización del Estado, pero también por la falta de capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas y a la reducción de la incertidumbre en una sociedad más compleja. Los ajustes institucionales tendrían como referencia básica una eventual reforma constitucional pero, a falta del impulso político requerido, los nuevos Estatutos de Autonomía de *segunda generación* –por ejemplo, de Cataluña y Andalucía– han ocupado ese lugar y acentuado el debate sobre la interiorización del régimen local⁴³. Dada la competencia bifronte del régimen local, los ajustes institucionales revisten una complejidad multi-

⁴² Recomendación 151 (2004) sobre las ventajas e inconvenientes de la elección directa del ejecutivo local sobre la base de los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local (27 de mayo de 2004), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC%282004%29151&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2009).

⁴³ Sobre el debate acerca de la interiorización o no del régimen local por parte de las Comunidades Autónomas véase Font, Velasco y Ortega (2006), Tudela (2009) y Quadra-Salcedo (2010).

nivel: los que dependen del impulso político en el Estado, y en las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos. No obstante, el municipalismo, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) no cesa en su permanente demanda de reformas.

Las investigaciones de *Transparency International España* sobre el rendimiento de la transparencia de la acción político-administrativa local (2008 y 2009), sobre una muestra de los 8.115 municipios existentes en España, ejemplifica el continuum gobernabilidad-ingobernabilidad referido a las áreas de transparencia. Las distintas valoraciones parciales en los indicadores de las cinco áreas de transparencia registran una gradación en los datos agregados del total de la muestra (véase tabla 1) o en cada municipio, con independencia del ranking ocupado en el índice de transparencia global⁴⁴.

Entre las dimensiones de diseño institucional se ha puesto el énfasis sobre la forma o sistema de gobierno local en cuanto facilitador de la acción político-administrativa, y del rendimiento de la formación gobierno. Se ha expuesto la compleja caracterización de la forma de gobierno que, si bien la Constitución de 1978 mantiene el modelo colegiado-representativo, legitimado democráticamente, a partir de la normalización local de 1985 (LRBRL, LOREG) y las reformas posteriores han introducido una hibridación a partir de los dos modelos básicos: el monista (de Consejo o asambleario) y el dualista (parlamentario).

El resultado ha sido la conjunción por un lado, del semipresidencialismo referido al rol del Alcalde *fuerte* –ejecutivo monocrático con atribuciones propias y elegido por los concejales– y, por otro, la parlamentarización en la que se inserta el rol del Pleno referido a funciones de control. El rendimiento de la formación de gobierno estriba en la combinación por un lado del sistema electoral, y por otro, del procedimiento de elección del Alcalde.

La traducción de votos en representación de concejales, por ejemplo, en las tres últimas elecciones municipales ha registrado un máximo del 83,7 % (1999) de municipios en los que una entidad política obtiene la mayoría absoluta y un mínimo del 80,7 % (2007). En consecuencia, estos resultados electorales robustecen la idea de estabilidad asociada al gobierno de la mayoría e identificada, a su vez, con la gobernabilidad. Por tanto, la entidad política que obtiene la mayoría absoluta tiene garantizada la alcaldía y la formación de gobierno. En los casos en los que no se produce esta circunstancia, el procedimiento de elección del Alcalde facilita la posibilidad de concertar coaliciones que pueden tener distinto nivel de concreción de los acuerdos: pactos totales (elección de la alcaldía y participación en el equipo de gobierno) y pactos parciales (sólo para la elección de la alcaldía o para la participación en el equipo de gobierno). Ahora bien, en ausencia de mayorías absolutas (incluidas las coaliciones mayoritarias), la existencia de gobiernos minoritarios son soluciones racionales y válidas al fenómeno coalicional, puesto que ponen a prueba la capacidad para negociar acuerdos estables o cambiantes para alcanzar la regla de la mayoría.

Sin embargo, la inestabilidad local sobrevenida se ha asociado no ya a la posibilidad de cambios de gobierno, en particular en los que media la interposición de una moción de censura, sino a la existencia de comportamientos de transfuguismo que provocan en la comunidad local reacciones identificadas con la noción de escándalo político. Efectivamente, existen comportamientos de transfuguismo que propician cambios de gobierno, pero no en todos los casos. Aunque existen factores que facilitan el transfuguismo como los señalados anteriormente, la cuestión es que evidencia el conflicto en el seno de los grupos políticos municipales, altera la relación mayoría/minorías resultante de una elección municipal e introduce una dinámica de mayorías cambiantes.

⁴⁴ Sirva de ejemplo para la comparación el municipio de Las Palmas de Gran Canaria que con 65 puntos supera la puntuación media (64) del índice global de transparencia en 2009 y el de Ávila que no la supera (60 puntos). Las valoraciones de las cinco áreas de transparencia es la siguiente: 1) información sobre la Corporación, 94,1 Las Palmas, 58,8 Ávila; 2) relaciones con los ciudadanos y la sociedad, 75 Las Palmas, 70 Ávila; 3) económico-financiera, 31,6 Las Palmas, 26,3 Ávila; 4) contratación, 71,4 Las Palmas, 85,7 Ávila; 5) urbanismo y obras públicas, 58,8 Las Palmas, 76,5 Ávila.

La incertidumbre que provocan los comportamientos descritos, junto a la ausencia de mayorías y la necesidad de concertar coaliciones son cuestiones que están en el origen de diversas iniciativas para reducir estas cuestiones que se califican como causas de la ingobernabilidad. Entre las medidas de naturaleza política se encuentra, por ejemplo, el citado *Acuerdo sobre el Código de conducta política* (1998, 2000, 2006), y entre las de naturaleza legislativa, la creación en el seno de las Corporaciones locales de los grupos políticos de “no adscritos” o la propuesta de modificación de la LOREG para limitar el alcance de los tránsfugas en la votación de una moción de censura.

Pero sin duda la constante que persiste, al menos desde las elecciones municipales de 1987, es el cambio del procedimiento de la elección del Alcalde justamente porque subyace, a modo de principio, que “quien gana las elecciones, debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado”. Un principio que bascula, no obstante, entre dos interpretaciones: gana la alcaldía quien obtiene la mayoría absoluta, pero también debe ganarla quien alcanza la mayoría minoritaria. Sin embargo, en el debate sobre el cambio de la elección del Alcalde se ha introducido una idea pendular: pasar del procedimiento actual de elección por los concejales al de elección directa. Este cambio no dejaría de ser, en el fondo, una reforma parcial si no se modifica por completo la forma de gobierno.

Ahora bien, la conclusión final vinculada al necesario ajuste institucional de la forma de gobierno parte de la propia noción de gobernabilidad. El diseño del actual sistema de gobierno, sustentado en la figura del Alcalde *fuerte*, propicia un estilo de confrontación centrado en la dicotomía de mayoría-minorías y en el refuerzo de los roles de gobierno-oposición. La disolución del Ayuntamiento de Marbella –anteriormente citado–, en virtud del ejercicio del control sobre la actividad local (art. 61 LRBRL), es un ejemplo de la quiebra de las dimensiones de la

gobernabilidad y exponente de la responsabilidad en la que incurren quienes desempeñan el rol de gobierno (durante varios mandatos y de cambios de mayorías) frente a los que ejercitan el rol de oposición, puesto que la disolución afecta a la totalidad de los concejales con independencia de las responsabilidades individuales⁴⁵.

Por tanto, si tenemos en cuenta que la gobernabilidad implica capacidad relacional entre los actores institucionales locales y, la gobernanza da un paso más al ampliar e incorporar a otros actores sociales y organizacionales, el cambio estriba en el diseño de un sistema de gobierno que establezca y fomente un estilo de cooperación. En este sentido, se trata de explorar un ajuste institucional proclive a la cooperación y a responsabilidades compartidas de los representantes electos que integran la Corporación local. Una posibilidad ausente en el debate sobre el cambio de la forma de gobierno. Un cambio en el que está implícito el sistema de elección de los concejales, una reordenación de las atribuciones orgánicas de la toma de decisiones, del rol de la alcaldía y su procedimiento de elección, la revisión de las instituciones de control político, la delimitación de las funciones de gobierno, gestión y administración, el reforzamiento del control interno y una clarificación del estatuto de los electos locales en el desempeño de sus funciones, incluidas las previsiones para la integración del conflicto. La evolución descrita de la forma de gobierno ha devenido en un isomorfismo que no se corresponde, necesariamente, con la institución colegiada-representativa del Ayuntamiento como se desprende de la Constitución de 1978.

Finalmente, el debate sobre la forma de gobierno sigue abierto, máxime cuando las reformas parciales o si se quiere incrementales han contribuido a reforzar el *status quo* o salir del paso de disfunciones puntuales, los cambios deben orientarse a la totalidad del Gobierno local en su conjunto y que contribuyan al refuerzo de la gobernabilidad democrática.

⁴⁵ Los motivos de la disolución del Ayuntamiento de Marbella, según consta en el Real Decreto 421/2006, se deben a “la contravención sistemática de la legalidad por la actual Corporación en el otorgamiento de licencias en materia de urbanismo, así como su absoluta falta de colaboración con la Junta de Andalucía”. Igualmente, por “la compleja y delicada situación provocada por la salida del consistorio de los concejales y alcaldes que han tenido que presentar su dimisión tras ser inhabilitados penalmente para el ejercicio de cargos públicos, así como la situación procesal de diversos cargos municipales actuales imputados (Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento, Primera Teniente de Alcalde, Quinto Teniente de Alcalde, concejales, el ex gerente de Urbanismo y el Secretario del Ayuntamiento)”.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCANTÁRA SÁEZ, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE.
- ALTMAN, D. y CASTIGLIONI, R (2000): “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (DHIAL), núm. 9, http://www.iigov.org/dhial/dhial9/dhial9_03.htm (Fecha de consulta: 20 de enero de 2002).
- ARBÓS, X. y GINER, S. (1996): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- BOBBIO, L. (2002): *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza.
- CACIAGLI, M. (2002): *Democracia y sistema electoral*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CANALES ALIENDE, J.M. (2001): “Gobernabilidad y gestión pública”, en Olías de Lima, B. (coord.), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, pp. 35-48.
- CONSEJO DE ESTADO (2009): *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, Madrid, 24 de febrero de 2009, <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2009).
- CRUZ, C. N. (2001): “Gobernabilidad y ‘governance’ democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (DHIAL), núm. 23, http://www.iigov.org/dhial/dh23/?p=dhial23_05 (Fecha de consulta: 20 de enero de 2002).
- ECHEBARRÍA, K. (2004): “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5 Noviembre, http://impactalliance.org/ev_en.php?ID=41238_201&ID2=DO_TOPIC (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2010).
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: Diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- FONT, T.; VELASCO, F. y ORTEGA, L. (2006): *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2009): *Informe sobre la democracia en España 2009*, Madrid, Fundación Alternativas.
- GOLDSMITH, M. y NEWTON, K. (1997): “Gobierno local en el mundo moderno”, en Alba Tercedor, C. R. y Vanaclocha Bellver, F.J. (dir.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, pp. 37-75.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. (2002): “Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa: Una comparación internacional”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24: 7-16.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (1994): “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66: 7-36.
- LIJPHART, A. (1997): “The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penadés”, en *Electoral Studies*, 16, 1: 73-77.
- MAHONEY, J. (2000): “Path Dependence in Historical Sociology”, en *Theory and Society*, 29, 4: 507-548.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1992): *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1994): “Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales”, en *Revista de Estudios Políticos*, 86: 261-311.
- (1997): “Transición y normalización del sistema político local en España”, en Alba Tercedor, C. R. y Vanaclocha Bellver, F. J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, pp. 141-204.
- (2000): “Gobierno local y Pacto local (De las Medidas para el desarrollo del Gobierno local a los Pactos locales autonómicos)”, en *Revista Galega de Administración Pública*, 25: 53-138.
- (2005): “Las elecciones locales y provinciales en Galicia (1979-2004). II. El rendimiento del sistema electoral local y la inestabilidad política, las mociones de censura”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4, 1: 39-63.

- (2007): *Política y Gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2008): “Comunidades Autónomas y Entidades locales: estrategias multinivel en la formación de gobierno”, en Pallarès, F. (ed.), *Elecciones autonómicas y locales 2007*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 195-318.
- (2009): “Estructura de Gobierno y Administración del poder urbano en Galicia”, en Rodríguez González, R. (dir.), *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Oleiros, Netbiblo, pp. 29-132.
- MAS, D.; SALINAS, P. y VILALTA, M. (2006): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003*, Barcelona, Institut d’ Economía de Barcelona, enero, <http://www.femp.es> (Fecha de consulta: 18 de enero de 2007).
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP) (2005a): *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 10 de enero.
- (2005b): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, julio.
- (2007): *Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 5 de febrero de 2007.
- MOURITZEN, P.E. y SVARA, J.H. (2002): *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- NORTH, D.C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- PARRADO, S.; LÖFFLER, E. y BOVAIRD, T. (2005): “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Reforma y Democracia*, 33: 30-60.
- PIERSON, P. (2000): “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, en *American Political Science Review*, 94, 2: 251-267.
- PRATS, J. O. (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, diciembre, págs. 239-269, http://www.iigov.org/revista/?p=14_08 (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2004).
- PRATS, J. (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico”, en *Instituciones y Desarrollo*, 10: 113-148, http://www.iigov.org/revista/?p=10_04 (Fecha de consulta: 5 de marzo de 2002).
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA (2010): “Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales”, en Ruiz Ojeda, A. (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, pp. 397-452.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (1999): *La reforma del régimen local de 1999*, Barcelona, Bayer.
- (2005): “Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos”, en *Presupuesto y Gasto Público*, 41: 271-286.
- RUÍZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coord.) (1997): *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch /Universidad de Jaén.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2007): *El sistema de gobierno municipal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SCARCIGLIA, R. (2001): “La forma de gobierno local y la circulación de los modelos en la Europa centro-oriental”, en Font i Llovet, T. (dir), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Madrid, Diputació de Barcelona/Marcial Pons, pp. 271-287.
- STRØM, K. (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TUDELA ARANDA, J. (2009): *El Estado desconcentrado y la necesidad federal*, Madrid, Civitas.
- VANACLOCHA BELLVER, F. J. (2009): “Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político”, en Santolaya Machetti, P. y Corona Ferrero, J.M. (dirs.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 105-125.
- VANACLOCHA BELLVER, F. J. y LORENZO RODRÍGUEZ, J. (2009): “La percepción del transfuguismo entre los ciudadanos españoles”, en Santolaya Machetti, P. y Corona Ferrero, J.M. (dirs.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 575-590.