

LA ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE EN EL RÉGIMEN LOCAL: JUSTIFICACIÓN, ALCANCE Y REPERCUSIONES

MARÍA JESÚS GARCÍA

INTRODUCCIÓN.—1. LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN DEL ALCALDE: A. *Los sistemas vigentes de elección del Alcalde. La diversidad de sistemas de elección del Alcalde en el régimen local español.* B. *Alternativas al sistema electoral vigente: las propuestas de reforma en la elección directa de los Alcaldes y posibles sistemas electorales.* 2. LAS PROPUESTAS DE EXTENSIÓN DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DIRECTA DE LOS ALCALDES: FUNDAMENTO Y JUSTIFICACIÓN: A. *La estabilidad del gobierno local:* a) *La consecución de mayorías sólidas.* b) *El reforzamiento de la figura del Alcalde y el reforzamiento de sus funciones ejecutivas.* c) *La legitimación directa de los Alcaldes y los mecanismos de control de su gestión.* B. *La intensificación de la participación democrática de los ciudadanos.* C. *La elección directa del Alcalde y la representatividad de los gobiernos locales.*—3. EL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE Y LOS MECANISMOS PARA SU DESTITUCIÓN: SU COMPATIBILIDAD CON LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA: A. LA ELECCIÓN DIRECTA DE LOS ALCALDES Y LOS SISTEMAS DE CONTROL: a) *La incompatibilidad entre elección directa y moción de censura.* b) *La moción de censura en el ámbito del Concejo Abierto.* B. *La elección directa de carácter automático del Alcalde: la subsistencia de la moción de censura y la cuestión de confianza:* a) *La elección automática y los mecanismos de control.* b) *La necesidad de establecer un sistema de elección de los Alcaldes compatible con la subsistencia de la moción de censura. La adaptación de la moción de censura al sistema de elección automática de los Alcaldes:* 1) *La limitación de los posibles candidatos a la alcaldía.* 2) *La limitación de los motivos que habilitan a plantear la moción de censura.*—4. RÉGIMENES DE ORGANIZACIÓN LOCAL Y SISTEMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE: A. *Regímenes de organización y las exigencias de la elección directa de los Alcaldes:* a) *Régimen general de organización en la LRBRL.* b) *Regímenes especiales. En especial el régimen de organización de los municipios de gran población.* B. *La subsistencia de la moción de censura y la cuestión de confianza como presupuesto de compatibilidad entre el sistema de elección del Alcalde y los regímenes de organización vigentes.*—5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA OPCIÓN POR UNA FORMA DE ELECCIÓN AUTOMÁTICA DE LOS ALCALDES BASADA EN EL SISTEMA PROPORCIONAL.

INTRODUCCIÓN

Desde hace cierto tiempo se vienen alentando propuestas por parte de las diferentes fuerzas políticas de este país que vienen a señalar en la dirección de realizar determinadas modificaciones del sistema electoral, y entre ellas se apunta la posibilidad de optar por un sistema de elección directa de los Alcaldes, opción que no es desconocida en nuestra legislación electoral sobre régimen local, pero que hoy por hoy se ciñe a los supuestos del Concejo Abierto, donde ésta viene a ser la fórmula electoral para designar el órgano unipersonal de gobierno. Estas propuestas de reforma han encontrado su primer reflejo jurídico en un Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 en el que a petición del Gobierno este órgano consultivo efectúa un estudio sobre las posibilidades y alternativas de modificación del sistema electoral general, y particularmente sobre el régimen electoral local. En concreto, el material que se propone al análisis del Consejo se refiere específicamente a las iniciativas producidas en sede parlamentaria a partir de 2004 (Legislaturas VIII y IX), y a las propuestas contenidas en los programas electorales con que han concurrido a las elecciones las fuerzas políticas que han obtenido representación parlamentaria en los últimos comicios.

El mencionado Informe se centra en un aspecto del sistema electoral local, cual es el que se refiere al sistema de elección de los Alcaldes, verdadera piedra de toque del régimen local, en tanto en cuanto un sistema de elección directa supondría en muchos aspectos un cambio radical en la forma de gobierno local (1), ya que afectaría al sistema electoral, así como a la distribución de fun-

(1) Estando pendiente de publicación este trabajo se produce la aprobación de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por lo que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. Tal y como señala SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992) la expresión forma de gobierno es perfectamente aplicable a las Corporaciones locales, puesto que la propia Constitución utiliza el concepto gobierno y administración local de los municipios y provincias en el artículo 140 y 141 de la Constitución. Por otra parte, es evidente que las entidades locales cuentan con órganos que deben considerarse como gubernativos, ya que tienen una función de dirección de la administración local conforme a criterios políticos. Otra cosa es que sus competencias sean de orden administrativo exclusivamente, y ello da lugar a que sus decisiones revistan la forma de actos administrativos, pero ello no obsta a que esas competencias se ejerzan con arreglo a criterios y decisiones de carácter político. Sobre la cuestión de los actos políticos y administrativos de las entidades locales puede citarse MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (1999): 653. Véase también BARATA I MIR, J. (1999) que sin negar la prevalencia de las manifestaciones administrativas, no descarta, sin embargo, la posibilidad de ciertos actos de carácter político, en donde la decisión municipal no obedece a la ejecución o cumplimiento de normas estatales o autonómicas. Ver también GARRIDO CUENCA, N. (1998).

ciones entre los órganos locales y al mantenimiento de los sistemas de control tales como la moción de censura y cuestión de confianza.

Las alternativas de modificación y cambio del sistema de elección del Alcalde vienen sustentadas por distintas razones que pivotan sobre la idea de dotar de una mayor estabilidad a los gobiernos locales que asegure la gobernabilidad de los municipios y la necesidad de que estos órganos unipersonales, sobre los que recaen en todo caso importantes facultades en el esquema institucional local, obtengan una legitimación democrática directa que al mismo tiempo que robustece la figura del Alcalde sobre la base de la decisión del electorado, permita un acercamiento del ciudadano al poder político al potenciar su mayor participación, lo que en definitiva implica un reforzamiento de la democracia.

El planteamiento de esta opción electoral es posible por un doble orden de razones que provienen en todo caso de la indeterminación de los preceptos constitucionales en relación con la Administración local: en primer lugar, porque la propia Constitución permite optar entre ambos sistemas de elección democrática (directa o indirecta) y en segundo lugar porque la Constitución no establece la forma de gobierno que habrá de implantarse en el ámbito local, lo que facilita como veremos la adaptación de la organización y el esquema institucional de la Administración local a las exigencias derivadas de un sistema de elección directa (2).

En efecto, el artículo 140 de la Constitución permite que los Alcaldes sean elegidos por los concejales o por los vecinos, de modo que ha sido la legislación electoral la que ha concretado esta cuestión, reservando únicamente el sistema de elección directa de los Alcaldes para el régimen del Concejo Abierto. Por otro lado, el sistema de elección del Alcalde trasciende del ámbito meramente electoral y conforma e incide sobre la organización del municipio, y en definitiva sobre la «forma de gobierno» a implantar, pero dado que la Constitución no instituye un modelo predeterminado de gobierno local (3), estas adaptaciones

(2) Véase JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2001): 143, que señala que la Constitución de 1978 apenas si esboza elementos suficientes que hagan presumir hacia dónde puede ir la configuración definitiva de la forma de gobierno local. La flexibilidad de nuestro sistema constitucional podría dar lugar a un sistema de gobierno local de base presidencialista, con elección directa del Alcalde o profundizar en los elementos de un modelo más ajustado a una forma parlamentaria de gobierno.

(3) En este sentido el artículo 1.3 del texto constitucional establece que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. El artículo 152 del mismo texto establece también una forma parlamentaria de gobierno para las Comunidades Autónomas que hayan aprobado sus estatutos de acuerdo con el procedimiento del artículo 151, si bien todos los estatutos han asumido en uso del principio dispositivo un esquema similar: un Parlamento (con distintos nombres, según la Comunidad Autónoma), un órgano ejecutivo de gobierno, sujeto también a diferente nomenclatura, y un presidente elegido por la asamblea de entre sus miembros. Sin embargo, la Constitución es escueta en cuanto a la organización municipal permitiendo, en definitiva, distintos modelos y

son perfectamente factibles acometiendo únicamente modificaciones legislativas y no constitucionales (4). En este sentido hay que recordar que la STC 38/1983, de 16 de mayo, reservó al Estado la competencia para legislar sobre el régimen electoral de municipios y provincias.

En definitiva, lo que quiere ponerse de manifiesto es que el sistema de elección del Alcalde no requiere de modificación constitucional, por lo que queda abierto a las distintas opciones que el legislador crea conveniente implantar en un momento determinado. Pero es evidente, como se ha apuntado, que trasciende del ámbito meramente electoral, y tiene otras implicaciones institucionales que convendrá analizar, bien para determinar la compatibilidad de este sistema con las formas de organización local vigentes en este momento, bien para determinar las necesarias adaptaciones que la aplicación de este sistema comportaría en los modelos de organización local previstos hasta el momento y en los mecanismos de control que los acompañan.

1. LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN DEL ALCALDE

A. *Los sistemas vigentes de elección del Alcalde. La diversidad de sistemas de elección del Alcalde en el régimen local español*

Tal y como hemos señalado anteriormente, la Constitución no se pronuncia sobre el sistema de elección del Alcalde, admitiendo en el artículo 140 tanto la opción por un sistema directo como indirecto. Ha sido, por tanto, la legislación sobre régimen electoral general la que ha optado en el marco de esta amplitud constitucional por diseñar los distintos sistemas de elección del Alcalde. De acuerdo con ello cabe diferenciar distintos modelos electorales (5).

esquemas institucionales de gobierno local, lo que permitiría, llegado el caso, adoptar la «forma de gobierno» más adecuada al sistema de elección del Alcalde.

(4) Las modificaciones legislativas afectarían en su caso a la Ley de Bases de Régimen Local, así como a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que establece el régimen de las elecciones locales. En este sentido puede citarse la STC 38/1983, de 16 de mayo, que puso de manifiesto que el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales básicas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

(5) Un análisis detallado de los distintos sistemas electorales existentes en el ordenamiento jurídico español y de los resultados electorales puede verse en MÁRQUEZ CRUZ, G. (1999): 289 y sigs. Un análisis de los sistemas electorales y su incidencia en el sistema de gobierno local puede verse en SÁNCHEZ MORÓN, M., *ob. cit.*

En primer lugar habría que referirse al sistema de elección del Alcalde en el régimen de Concejo Abierto. De acuerdo con el artículo 29.1 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, funcionan en régimen de Concejo Abierto los municipios con menos de 100 habitantes, y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración, así como aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. El sistema electoral de los municipios que funcionan según este régimen de organización viene regulado en el artículo 179.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y es el exponente más representativo del sistema de elección directa del Alcalde. De acuerdo con el citado precepto, en estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por el sistema mayoritario.

El sistema de elección del Alcalde en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, constituye otro supuesto de elección directa del Alcalde por parte de los vecinos, tal y como se regula en el artículo 199.2 de la Ley de Régimen Electoral General que señala que los Alcaldes pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local por el sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales. No obstante, el apartado 1.º del artículo 199 supedita la aplicación de este sistema electoral a la ausencia de legislación de las Comunidades Autónomas (6) que en todo caso deberá respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.

El tercer sistema de elección del Alcalde es el previsto para los municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes. Es el sistema previsto en el artículo 184 de la LOREG (7). El artículo 196.5 de la LOREG termina de

(6) La legislación autonómica ha optado también por un sistema de elección directa. En este sentido puede citarse la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, que en su artículo 38 establece que el Presidente será elegido por sistema mayoritario por las personas que, como residentes en el Concejo, estén incluidas en el censo electoral vigente con derecho de sufragio activo en las elecciones municipales correspondientes al Municipio al que el Concejo pertenezca. La fecha de elección coincidirá con la de las elecciones municipales. Igualmente la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen Local de Cataluña.

(7) Según este artículo el procedimiento electoral se ajusta a las siguientes reglas:

- 1) Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista con un máximo de cinco nombres.
- 2) Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro entre los candidatos proclamados en el distrito.
- 3) Se efectuará el recuento de votos obtenidos por cada candidato en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades representativas de mayor a menor.
- 4) Serán proclamados electos aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan hasta completar el número de cinco concejales.

completar este sistema en relación con la elección del Alcalde, al señalar: «En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes 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 Concejales que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.»

Se trata de un sistema de elección indirecta del Alcalde, que, sin embargo, incrementa la participación de los electores, dado que se plantea sobre la base de unas listas desbloqueadas, donde los electores pueden expresar sus preferencias al no votar la totalidad de la lista, sino un número de concejales de los allí propuestos (hasta un máximo de cuatro), y en el que el sistema alternativo propuesto para el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del voto de los concejales se basa en la representatividad del propio candidato, al resultar elegido el que haya obtenido el mayor número de votos populares, sin quedar condicionada la elección al requisito de encabezar la lista más votada.

Precisamente por las razones expuestas, el Consejo de Estado ha planteado la posibilidad de ampliar la aplicación de este sistema a otros municipios con mayor volumen de población con el objetivo de reforzar el sistema democrático o representativo optando además por proclamar Alcalde al candidato que haya obtenido mayor número de votos populares.

Por último, sería necesario referirse al sistema de elección del Alcalde en los municipios de más de 250 habitantes y es común a diferentes regímenes de organización local, de forma que el sistema electoral de los municipios de más de 250 habitantes se aplica tanto al régimen de organización general, como al régimen de los municipios de gran población, así como a los municipios de Madrid, y Barcelona. Ello plantea la cuestión de si es acertada esa uniformidad, o si quizá habría que introducir más variantes electorales en atención al volumen de población del municipio o a los distintos regímenes de organización existentes.

La elección del órgano unipersonal se sustenta en un sistema de elección indirecta basada en el sistema proporcional de elección de los concejales similar al aplicado para la elección de los Diputados, aunque con la salvedad de que no son tenidas en cuenta las candidaturas que no obtengan al menos el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción (8).

5) Los casos de empate se resolverán por sorteo.

6) En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, la vacante será atribuida al candidato siguiente que haya obtenido mayor número de votos.

(8) El artículo 196 de la LOREG aplica las siguientes reglas:

a) Pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen las correspondientes listas electorales.

Según este sistema, los Alcaldes reciben una legitimidad indirecta, puesto que su elección se realiza a través de representantes (los concejales), y sólo en el caso de que no se obtenga la mayoría requerida (mayoría absoluta) es elegido Alcalde el candidato que encabeza la lista más votada. Podría pensarse en última instancia que esta segunda alternativa de elección automática del Alcalde en el supuesto de que no se obtenga la mayoría absoluta de los concejales aproxima el sistema hacia una forma de elección directa. Sin embargo, debe pensarse que la elección automática del Alcalde (el que encabece la lista más votada) es subsidiaria y sólo se aplica en el caso de que ningún concejal cabeza de lista alcance la mayoría absoluta del voto de los concejales. Los pactos, acuerdos, negociaciones y alianzas de los distintos partidos y grupos políticos con representación en la corporación local pueden hacer inoperante esta segunda vía de elección alejando la elección del Alcalde de la voluntad de los electores.

En todo caso es necesario señalar que aunque en la mayoría de los municipios, los que tienen más de 250 habitantes, el sistema de elección del Alcalde es inicialmente indirecto (9), el hecho de que sólo puedan concurrir a esta condición los que encabezan las listas electorales hace que desde un punto de vista social, el sistema funcione en buena medida como una elección directa, donde la opción por unas listas electorales u otras dependerá en buena medida de quien ostente en ellas el número uno. Es decir, que es el candidato que encabeza la lista el que en la mayoría de los casos decanta el voto del elector por una u otra opción política.

B. *Alternativas al sistema electoral vigente: las propuestas de reforma en la elección directa de los Alcaldes y posibles sistemas electorales*

Las alternativas que se han ofrecido en este sentido bien en los programas electorales de los partidos políticos con representación parlamentaria, bien en

b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo.

c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es elegido Alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resuelve por sorteo.

(9) El sistema de elección de los Alcaldes en Francia es en todos los casos indirecto o por los respectivos consejos municipales o de barrio. Se eligen en la primera sesión constitutiva por mayoría absoluta en las dos primeras votaciones, mientras que en la tercera basta la mayoría simple. La Ley de 19 de noviembre de 1992 ha reforzado los poderes del Alcalde, que no puede ser destituido por el Primer Ministro.

las iniciativas producidas en sede parlamentaria (10) son variadas, e implican tomar en consideración distintas variables que van desde la elección del sistema de listas (abiertas, cerradas, desbloqueadas), la votación a una o dos vueltas, la elección del Alcalde bien con carácter personal, bien en su calidad de cabeza de lista de un partido o formación política, su elección conjunta o separada de los concejales, y el sistema mayoritario o proporcional de su elección.

Así la primera opción electoral a considerar viene determinada por los términos en que se plantea la elección del Alcalde. En efecto, la elección directa hace referencia a los actores que se toman en consideración en el proceso electoral y supone que en la elección del Alcalde no intervienen otros sujetos que los propios vecinos con derecho de sufragio activo. Cuando hablamos de elección directa hablamos de una elección de primer grado en la que el cuerpo electoral está constituido única y exclusivamente por los vecinos dotados del derecho de sufragio activo. Otra cosa es cómo se plantee esa elección, es decir, si los vecinos se pronuncian directamente sobre un candidato, o lo que es lo mismo, si la opción de voto se plantea entre distintos candidatos a la Alcaldía (11), o si el electorado vota a unas listas de candidatos a concejal con atribución de la alcaldía al que encabece la lista más votada (12). En el primer caso estaremos ante un supuesto de elección directa en toda su extensión, en el que los vecinos

(10) En este sentido puede citarse la Proposición de Ley Orgánica de Modificación de la LO-REG (BOCG de 7 de diciembre de 1998, núm. 256-1) presentada por el PSOE en la que se planteaba la elección directa del Alcalde. Según la mencionada proposición de Ley: *«Para asegurar el principio democrático, la participación y el pluralismo, la prima de escaños ha de contrarrestarse con un modelo de atribución de competencias al pleno que permita reconocer la posición de este órgano como centro de control político y de impulso de políticas y servicios, cuestión ésta que debe abordarse en la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local. En el sistema que se propugna, el Alcalde cuenta con una legitimidad democrática directa y, por ende, autónoma del Pleno. Ello significa, como es lógico, que no puede ser cesado por un órgano distinto de quien lo eligió o, dicho de otra manera, que no caben mociones de censuras destructivas. Sin embargo, no se puede renunciar a otros instrumentos de control de alta intensidad.»*

(11) Es, por ejemplo, el sistema que se sigue actualmente en Reino Unido según la Local Government Act de 28 de julio de 2000. Según este sistema, si hay dos candidatos, se elige por mayoría simple y el elector tiene un solo voto. En caso de que haya tres o más candidatos, el elector da un voto preferente a uno de los candidatos a Alcalde (first preference vote) y puede otorgar un segundo voto a otro candidato (second preference vote). En este último caso, el sistema de elección es el siguiente: si uno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, será elegido Alcalde. Si ninguno de ellos alcanza tal mayoría, se tienen en cuenta únicamente aquellos dos candidatos que hayan recibido el mayor número de first preference votes y de ellos será elegido el que tenga mayor número de votos, contando tanto los votos de primera preferencia como los segundos.

(12) Es, por ejemplo, el sistema de elección de los Alcaldes en Portugal. El artículo 239 de la Constitución establece dos tipos de órganos: deliberativos y ejecutivos. Los miembros de la Asamblea son elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto por los ciudadanos según un

expresan de manera disociada sus preferencias por un candidato a Alcalde y sus preferencias por los concejales. En el segundo caso los vecinos son llamados a la elección de una determinada opción política (el Alcalde se presenta en calidad de miembro de un partido), de forma que votan listas electorales de candidatos a concejales, con la atribución automática de la alcaldía al cabeza de lista, o bien con la elección como Alcalde del que obtiene mayor número de votos populares. Este sistema de elección también es directo, en el sentido de que en la elección intervienen única y exclusivamente los vecinos con derecho a voto, una elección de primer grado, pero no lo es en cuanto a la forma en que se plantea la votación y las opciones que se dan al cuerpo electoral.

La diferencia no es irrelevante, ya que la implantación de un sistema de elección directa en toda su extensión requeriría una profunda modificación del sistema electoral que afectaría incluso al esquema de organización y funcionamiento de las entidades locales, como veremos más adelante. La segunda opción, que en realidad ya está prevista en nuestro régimen electoral, si bien con carácter alternativo a la elección indirecta por parte de los concejales, es más que un sistema de elección directa del Alcalde, un sistema de elección automática, aunque con un incremento de la participación por parte de los ciudadanos.

La elección directa del Alcalde comporta la configuración de un órgano legitimado directamente por los ciudadanos y el incremento de la participación democrática, pero no implica por sí mismo la creación de mayorías sólidas que le respalden, lo que puede generar algunos inconvenientes como puede ser la posible parálisis de la gestión local por desavenencias entre Alcaldes y concejales, y otras muchas situaciones como la incapacidad para aprobar ordenanzas municipales o los presupuestos municipales si el Alcalde no tiene una mayoría suficiente.

Por esta razón, las propuestas de elección directa del Alcalde han ido generalmente acompañadas de un sistema de elección de los concejales que garantice un gobierno mayoritario, y en el que recaigan en el Alcalde o en el órgano de gobierno las decisiones ejecutivas y de gestión. Los partidos políticos han venido incluyendo en sus programas electorales distintas propuestas en este sentido (13) que vienen a combinar las distintas variables en juego expuestas

sistema de representación proporcional. Y es designado presidente del órgano ejecutivo el primer candidato de la lista más votada.

(13) En este sentido las propuestas presentadas por los partidos políticos han sido muy variadas. Así, por ejemplo, el PSOE planteó en su momento una propuesta en la que optaba a la alcaldía el candidato que encabezara la lista de concejales presentada por cada partido, federación o coalición, en un sistema a doble vuelta, caso de que no se obtuviera en la primera la mitad más uno de los votos emitidos, con elección conjunta de Alcalde y concejales, pero con la peculiaridad

anteriormente. Incluso algunos de ellos han llegado a presentar Proposiciones de Ley en este sentido (14).

Una de las alternativas manejadas consistiría en la elección directa del Alcalde entre las opciones presentadas por los distintos partidos, designando Alcalde al cabeza de la lista más votada, pero combinada esta propuesta con un sistema de elección de los concejales que garantizase la estabilidad política, y que puede ser muy variado. Así una opción sería la atribución automática de la mitad más una de las concejalías a la lista más votada, distribuyéndose las concejalías restantes con carácter proporcional a los votos obtenidos. Es evidente que este sistema favorece la gobernabilidad y asegura que las decisiones tanto a nivel ejecutivo y de gestión, como a nivel normativo o presupuestario van a ser alcanzadas con facilidad, sin embargo, este sistema no evita el transfugismo, aunque ciertamente lo hace más difícil, y, sobre todo, plantea dudas en cuanto al carácter representativo de los gobiernos locales al aplicar un sistema mayoritario en lugar de proporcional. Según este sistema, la lista más votada será la que gobierne el municipio. Por otra parte, podría llevar asociada la consecuencia de que el candidato más votado, y, por tanto, elegido Alcalde fuera un candidato minoritario, es decir, no votado por la mayoría de los votantes como así ocurre frecuentemente en un sistema pluripartidista, en donde el partido más votado no es necesariamente el partido votado por la mayoría.

Una corrección de este sistema pasaría por una elección a dos vueltas, que a pesar de retrasar el procedimiento e incrementar los costes del mismo, garantiza que el elegido Alcalde recibe el apoyo de la mayoría de los electores, movilizándolo el voto útil, dado que en esta segunda vuelta únicamente participarían las dos alternativas que han obtenido mayor número de votos en la primera, y salvo empate una de ellas ganaría por mayoría absoluta. Se trata de asegurar que al menos un porcentaje de los concejales van a ser de la orientación política del Alcalde. No obstante, es un hecho sabido que la segunda vuelta origina procedimientos electorales más largos y costosos, y al mismo tiempo el porcentaje de participación electoral es mucho menor.

de que a la candidatura que presenta al Alcalde se le atribuyen como mínimo el 50 por 100 de los concejales. Esta propuesta se corrigió posteriormente por el citado partido optando por un sistema de elección directa de los Alcaldes en votación simultánea pero diferenciada de los concejales, en un sistema a doble vuelta en donde ya no se vinculaba la elección del Alcalde a la atribución de concejales.

Por su parte, la opción manejada por el PP implicaba la elección directa del Alcalde en un sistema de una sola vuelta, con atribución automática de este cargo al cabeza de lista más votada, y atribución automática de la mayoría absoluta a la candidatura de pertenencia del Alcalde.

(14) Véase la ya citada planteada por el PSOE y publicada en el BOCG de 7 de diciembre de 1998.

Igualmente se ha planteado un sistema de elección de los concejales disociado, aunque simultáneo a la elección del Alcalde con un sistema de doble vuelta y sin vinculación entre la elección del Alcalde y la atribución de concejales que no resolvería los problemas de gobernabilidad (15). En efecto, si tanto el Alcalde como los concejales han sido elegidos democráticamente de forma separada, es lógico pensar que se pueden dar situaciones en las que un Alcalde no tenga el apoyo mayoritario de los concejales, de forma que éstos podrían paralizar las funciones del Alcalde, al menos si éste no ostenta el grueso de las competencias ejecutivas. No obstante, y aun en este último caso, es obvio que habrá en todo caso cuestiones cuya competencia corresponderá al pleno y cuya trascendencia (normativa o presupuestaria) puede paralizar la gestión local. Como se ha ido apuntando, los sistemas planteados hasta el momento presentan algunos inconvenientes, ya que pueden suponer elecciones diferenciadas de Alcaldes y concejales con problemas añadidos de gobernabilidad, procedimientos electorales a dos vueltas largos y costosos, modificaciones electorales de gran calado que repercuten también en el régimen de organización y funcionamiento de los municipios, por alterar el régimen de distribución de atribuciones entre los órganos y la supresión de instituciones tales como la moción de censura que reequilibran el sistema de distribución de competencias previstas en la organización local vigente. Por otro lado, hay que señalar también los problemas de representación democrática que algunas de estas alternativas electorales podrían llegar a crear según se ha argumentado.

Por todas estas razones han surgido también otras propuestas que optan por establecer un sistema directo de elección del Alcalde aunque de carácter automático que permita conjurar algunos de los problemas planteados anterior-

(15) Éste es el sistema previsto en Italia para aquellos municipios que superen los 15.000 habitantes. La elección se realiza con un sistema a doble vuelta y los escaños del consejo se reparten de forma proporcional con prima de mayoría. El elector dispone de una papeleta única, pero puede expresar un doble voto, es decir, puede votar por un candidato a Alcalde y a la lista a él ligada, o bien puede votar a un candidato a Alcalde y a una lista diferente para el Consejo Municipal. En la primera vuelta es elegido el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos. De no alcanzarse por ninguno, concurren a la segunda vuelta los dos candidatos más votados en la primera y se elige Alcalde al que consiga mayoría simple de votos válidos. También es directa la elección del Alcalde en aquellos municipios de población inferior a los 15.000 habitantes, aunque la mecánica del sistema es diferente a la anterior. En estos casos la elección se realiza en un solo turno y el Alcalde es elegido al mismo tiempo que el consejo mediante un sistema mayoritario en el que resulta elegido el candidato que haya obtenido mayor número de votos. El elector dispone de una sola papeleta en la que figuran el candidato a Alcalde y la lista que lo acompaña. El elector puede votar al Alcalde y expresar su preferencia por un candidato incluido en la lista del Alcalde al que haya decidido dar su voto. El reparto de escaños en el consejo municipal se hace en dos tercios a favor de la lista del Alcalde elegido, y el tercio restante a favor de las listas minoritarias.

mente, al necesitar únicamente de algunas adecuaciones en el régimen electoral y de organización, pero no de modificaciones sustanciales (16).

En todo caso la alternativa por un sistema de elección directa dentro de las distintas opciones y posibilidades expuestas anteriormente obliga igualmente a analizar la compatibilidad y coherencia de las mismas con los regímenes de organización y funcionamiento vigentes en el ordenamiento jurídico, y con la pervivencia de instituciones que equilibran las atribuciones de los distintos órganos locales.

En este sentido cabe señalar que los regímenes de organización y funcionamiento son deudores tanto del sistema de elección como del sistema de destitución del Alcalde, y que ambos (elección y destitución) deben guardar la debida coherencia entre sí, y también con el régimen de organización vigente que debe ser un factor relevante en el diseño del sistema electoral a la hora de elegir entre las distintas alternativas.

2. LAS PROPUESTAS DE EXTENSIÓN DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DIRECTA DE LOS ALCALDES: FUNDAMENTO Y JUSTIFICACIÓN

A. *La estabilidad del gobierno local*

La elección directa del Alcalde propuesta en los programas electorales de los partidos políticos o incluso como proposición de ley tal y como hemos señalado anteriormente se ha sugerido como mecanismo para garantizar la gobernabilidad y estabilidad de los gobiernos locales, a fin de asegurar la continuidad y capacidad de dirección de los Alcaldes y sus equipos de gobierno, razón por la cual se han propuesto modificaciones del sistema electoral vigente con el objetivo de 1) facilitar la constitución de mayorías fuertes, 2) reforzar las atribuciones de los Alcaldes para evitar el riesgo de obstruccionismo, 3) limitar o sustituir los

(16) En este contexto hay que situar las propuestas formuladas por el Libro Blanco del Gobierno Local, según las cuales los electores votarían listas electorales de candidatos a concejal de las que resultaría elegido el Alcalde según los siguientes sistemas:

1) Basado en el sistema previsto actualmente para los municipios de entre 100 y 250 habitantes, que el Libro Blanco pretende ampliar hasta los 1.000 habitantes. Según este sistema los electores votarían unas listas desbloqueadas, resultando elegido Alcalde el que obtuviera un mayor número de votos populares. Se trataría de un sistema basado en la representatividad del candidato.

2) Para municipios de más de 1.000 habitantes se propone un sistema de listas cerradas, resultando elegido Alcalde aquel que encabeza la lista más votada. El sistema estaría basado en la representatividad de los partidos políticos.

mecanismos de control político, tales como la moción de censura, por mecanismos adicionales que no desestabilicen la continuidad del ejecutivo local.

a) *La consecución de mayorías sólidas*

La elección directa de los Alcaldes se ha propugnado como sistema capaz de dotar de una mayor gobernabilidad a las entidades locales, evitando que la ausencia de mayorías necesarias para adoptar acuerdos bloquee la gestión local, y como fórmula para garantizar la estabilidad de gobierno de las Corporaciones locales.

Sin embargo, la pretendida gobernabilidad y estabilidad no se consigue únicamente estableciendo un sistema de elección directa de los Alcaldes, sistema ya factible cuando no se consigue la mayoría absoluta del número de concejales, sino que resulta de las consecuencias asociadas a ese sistema de elección, e incluso no sólo de la variable externa del sistema electoral, sin también de otros factores que tienen que ver con el régimen de organización interna del municipio, lo que de entrada plantea una dificultad añadida, dada la diversidad, como después veremos, de regímenes de organización local.

Pero a pesar de todas estas salvedades no se puede negar que la estabilidad y gobernabilidad local depende entre otros factores de la formación de mayorías sólidas afines al Alcalde. En la mayoría de los casos el sistema electoral vigente tiende a generar gobiernos locales de coalición, o Alcaldes en minoría, lo que constituye una dificultad añadida a la gobernabilidad de muchos municipios. Así pues, se trata de conseguir no sólo que la elección sea directa, sino que el sistema electoral permita conseguir por sí mismo suficiente mayoría para gobernar. Algunas de las propuestas que se han hecho en este sentido pretenden conseguir este objetivo asociando al sistema de elección directa una consecuencia, cual es atribuir automáticamente al candidato más votado la mayoría absoluta de los candidatos a concejal de su propia lista, distribuyéndose el resto de los puestos de la corporación en base a un criterio de carácter proporcional, como así se apunta en el Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009. En este sentido podría decirse que garantizar la gobernabilidad local tiene como consecuencia articular un sistema electoral de corte mayoritario que podría chocar con la representación democrática de los ciudadanos, que sin duda queda mucho más garantizada a través de un sistema de corte proporcional (17). Plan-

(17) Sostiene SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): 306, que mantener un sistema electoral prácticamente proporcional en que el riesgo de transfugismo político es amplio, tiene como consecuencia una mayor inestabilidad de las mayorías de gobierno municipales.

teamos en este sentido nuestras dudas respecto de este sistema que puede limitar el carácter representativo de la Corporación si se hace depender la asignación automática de un número mínimo de concejales de la elección como Alcalde.

b) *El reforzamiento de la figura del Alcalde y el reforzamiento de sus funciones ejecutivas*

Pero el tema de la inestabilidad de la gobernanza local tiene que ver no sólo con la dificultad de crear mayorías sólidas, sino también con el esquema de atribuciones entre los órganos de gobierno local, de forma que cuanto mayores sean las competencias del Pleno en el plano ejecutivo y de gestión, mayores son las posibilidades de que importantes decisiones locales queden bloqueadas por no alcanzar las mayorías requeridas. De este modo, una mayor cohesión, gobernabilidad y estabilidad de los gobiernos locales podría conseguirse atribuyendo al pleno competencias sólo para las decisiones fundamentales que afecten a la entidad y que requieran consenso, así como las decisiones de carácter político administrativo más relevantes, trasladando el resto de las competencias a los órganos ejecutivos. Y en estas pretensiones el establecimiento de un sistema de elección directa de los Alcaldes llevaría aparejado un incremento de sus funciones ejecutivas que incidiría en el aspecto indicado.

No obstante, hay que decir que la articulación de un sistema de elección directa de los Alcaldes no es absolutamente imprescindible para conseguir esta finalidad. Las sucesivas reformas de la LRBRL han avanzado en este sentido al ir restringiendo las atribuciones del órgano plenario, bien para atribuir las al Alcalde, en el caso del régimen general de organización, bien para depositarlas en la junta de gobierno en el caso de los municipios de gran población, dejando en este último caso al pleno con funciones normativas, de aprobación de presupuestos, y aquellas otras que tienen que ver estrictamente con la propia identidad del municipio. Y precisamente en estos casos, para constituir equipos de gobiernos fuertes, alejados de la tentación del transfugismo (18), se ha contemplado por la legislación de régimen local la posibilidad de que los Alcaldes

(18) Esta práctica ha pesado sobre las entidades locales, quizá no tanto por la frecuencia con que se produce cuanto por las consecuencias que origina en cuanto a la permanencia de los Alcaldes y sus equipos de gobierno. Hasta tal punto el legislador ha vivido el transfugismo como un problema que la Ley de elecciones locales de 1978 contempló una solución para evitar la producción de sus efectos indeseados. En este sentido, el artículo 11.7 de la citada Ley señalaba que si alguno de los electos dejare de pertenecer al partido que lo presentó, cesaría en su cargo, atribuyéndose su vacante al candidato de la misma lista posterior al último elegido. El Tribunal Constitucional

designen a los componentes de los equipos de gobierno no sólo de entre aquellos que tienen la condición de concejales, sino también de entre ciudadanos que no tengan esta condición, con una única limitación en cuanto al número, cual es que no superen un tercio de los concejales. No obstante, por mucho que se incrementen las atribuciones del Alcalde o de su equipo de gobierno, es innegable que otras atribuciones deberán permanecer en el ámbito del Pleno, tales como las funciones normativas de aprobación de ordenanzas y reglamentos, o la aprobación de los presupuestos. Es evidente que se trata de cuestiones fundamentales de la política local, y así lo demuestra el hecho de que a ellas quede vinculado el planteamiento de la cuestión de confianza, de modo que puede darse igualmente el bloqueo de la gestión local de manera indirecta, sobre la base de las decisiones normativas y presupuestarias que corresponden al pleno y que condicionan la gestión de los asuntos locales.

A las consideraciones realizadas anteriormente hay que añadir la posibilidad de que este mismo órgano plenario pueda pronunciarse sobre la moción de censura, que en parte es un elemento de estabilidad, pues obliga a pactar, pero que así mismo puede utilizarse con otra finalidad diferente, de ahí las limitaciones establecidas en su regulación con el fin de evitar un uso abusivo de este sistema de control. Precisamente, con la finalidad de evitar que el planteamiento de la moción de censura pueda alterar la continuidad de los gobiernos locales, se ha propuesto igualmente la elección directa del Alcalde, puesto que su legitimidad democrática, basada en la confianza de los electores y no de los concejales, haría en principio inoperantes mecanismos de control, tales como la moción de censura que pasamos a analizar a continuación.

c) *La legitimación directa de los Alcaldes y los mecanismos de control de su gestión*

Uno de los argumentos que han servido de base para sostener la necesidad de una reforma electoral en el sentido indicado de elección directa del órgano unipersonal de la Administración local es aquel que se sustenta en la necesidad de otorgar legitimación democrática directa a los Alcaldes, y ello con el propósito de dotar de una mayor estabilidad al gobierno local al vincular directamente su legitimación con el ejercicio del derecho de sufragio por parte del electorado

declaró la inconstitucionalidad sobrevenida de dicho precepto por ser contrario al derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución, tal y como veremos más adelante.

vetando el empleo de mecanismos de control en manos del pleno, tales como la moción de censura.

El elemento determinante en tal caso para la elección del Alcalde no sería tanto la confianza del pleno como la confianza del electorado que se presume efectiva en aquel que es elegido Alcalde, lo que comportaría a su vez un elemento de estabilidad local, puesto que la legitimidad democrática directa, es decir, basada en la confianza de los electores y no de los concejales, haría en principio inoperantes mecanismos de control basados en la intervención del pleno, tales como la moción de censura, tal y como veremos más adelante, evitando al mismo tiempo la elección de Alcaldes alejados de la voluntad popular.

Sin embargo, estos argumentos han de ser matizados, puesto que no siempre la elección del Alcalde por los vecinos comporta la incompatibilidad de los mecanismos de control en manos del pleno, sino que ello dependerá, tal y como analizaremos posteriormente, de la forma en que se defina el sistema de elección directa y de las opciones electorales sobre las que se plantee. Por otro lado, es evidente que la moción de censura puede ser empleada como un elemento de desestabilización política, pero también es cierto que tal y como está configurada legalmente obedece a una finalidad totalmente contraria, y es la de garantizar la continuidad de los gobiernos locales en aquellos casos en que se planteen crisis de gobierno. De manera que la solución no está en su supresión, sino en su correcta regulación y en el establecimiento de límites que impidan o dificulten un empleo maniqueo de la misma.

Estas limitaciones de las que hablamos pueden servir asimismo para superar algunos de los problemas que ha planteado este mecanismo de control, tales como el alejamiento de la voluntad popular a través de los pactos o negociaciones entre partidos para posibilitar su planteamiento. En efecto, hay que tener en cuenta que la moción de censura todavía distancia más la elección del Alcalde de las preferencias del electorado, ya que el éxito de la moción de censura y la propuesta de candidato alternativo dependen de pactos y alianzas que pueden estar muy alejados de los resultados electorales. A ello hay que añadir que en este caso puede ser candidato a Alcalde cualquier concejal, con lo que desaparece la vinculación entre el voto de los electores, motivado en ocasiones por el encabezamiento de la lista electoral, y el candidato alternativo que puede conseguir la alcaldía en el caso de que prospere la moción de censura, lo que todavía hace más evidente la ausencia de legitimación directa de aquel que es elegido Alcalde. La titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Sin embargo, sólo se denominan representantes a aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular,

esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos.

B. *La intensificación de la participación democrática de los ciudadanos*

Pero además de esta cuestión de la legitimidad democrática, es necesario plantearse también otra cuestión que constituye un presupuesto y una consecuencia de la búsqueda de la legitimidad directa, cual es la profundización en las formas de participación democrática de los ciudadanos en los diferentes ámbitos funcionales de lo público (19). En este sentido es necesario hacer notar que existe una tendencia por parte del legislador, que se acrecienta en el caso de la legislación de régimen local, a incrementar las formas de participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos de acuerdo con los postulados del artículo 9 de la Constitución.

La participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos puede revestir distintas manifestaciones y todas ellas encuentran acomodo de forma más o menos explícita en el texto constitucional. Hablamos así de la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa. Es cierto que la Constitución se decanta por un modelo de democracia representativa en donde la soberanía y el ejercicio de las potestades públicas se ejerce por representantes libremente elegidos por el pueblo a través de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Según la STC 71/1989, la democracia representativa incluye dos derechos «*que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político*»: el derecho electoral activo y pasivo, que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política. *Pues bien, en el ámbito del régimen local el derecho de sufragio activo no alcanza a la elección del Alcalde.* La elección directa del Alcalde únicamente tiene lugar en el ámbito del Concejo Abierto, pero no es una manifestación de democracia representativa, sino una manifestación de otra forma de democracia, la democracia directa que se manifiesta en aquellos casos en los que el llamamiento al titular de la soberanía se produce sin intermediación alguna de

(19) En este sentido puede citarse FONT I LLOVET, T. (2001): 16, que plantea como la profundización de la democracia y la participación local supondría abordar la elección directa del Alcalde, la cuestión de las listas abiertas, mayores modulaciones para los pequeños municipios y flexibilización del referéndum municipal y de las consultas ciudadanas, así como el uso de las nuevas tecnologías. Una reflexión sobre la participación democrática de los ciudadanos en el ámbito de la Administración local puede verse también en CANALES ALIENDE, J. M. (1996): 431-470.

partidos o representantes. Según la citada sentencia del Tribunal Constitucional, quedarían integradas dentro de la democracia directa la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3 de la Constitución, las formas de organización basadas en el Concejo Abierto y las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. El artículo 23 de la Constitución garantiza un derecho de participación que puede ejercerse directamente o a través de representantes y que supone el ejercicio de poder político. Sólo allí donde la llamada a la participación comporte el ejercicio directo o por medio de representantes del poder político, esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder podrá aducirse el derecho fundamental aludido. El Tribunal Constitucional reconoce, por tanto, dos formas de democracia que se acomodan en el ámbito del artículo 23 de la Constitución: la representativa y la directa.

También en el ámbito de la Administración local se ha profundizado en el acercamiento de los ciudadanos a los asuntos públicos incrementando las formas de la democracia participativa, que a diferencia de las dos anteriores no significa ni presupone el ejercicio de la soberanía popular, sino que otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar a los poderes públicos (Administración), elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática. Y a diferencia de las manifestaciones de la democracia directa que han de estar expresamente previstas en la Constitución, las formas de democracia participativa pueden ser previstas por el legislador sin necesidad de reconocimiento constitucional expreso. En esta línea la LBRL ha intensificado los mecanismos de la democracia participativa ya implantados (información pública, audiencia a los ciudadanos, participación en órganos administrativos, consultas populares, consultas informativas, reconocimiento de ciertos derechos a las asociaciones inscritas en el correspondiente registro) introduciendo en su articulado otros mecanismos más novedosos, como la iniciativa popular, que permite a los ciudadanos proponer a la Administración actuaciones, decisiones e incluso proyectos normativos. Y esta iniciativa puede conllevar incluso la capacidad para apreciar la relevancia del asunto que se somete a la consideración de la Administración y la conveniencia de someterla a consulta popular.

Así pues, si se intensifican los mecanismos de la democracia participativa en aras a intensificar los cauces de participación ciudadana en los asuntos públicos locales, ¿no sería exigible intensificar también las manifestaciones de la democracia representativa estableciendo un sistema de elección directa de los Alcaldes, en lugar de un sistema de elección indirecta o de segundo grado por parte de los concejales? La elección del Alcalde a través de representantes no

parece el sistema más adecuado en unas Administraciones que se definen por ley como cauce inmediato de participación ciudadana, donde la cercanía del electorado al poder público permite un pronunciamiento de éste con conocimiento de causa, y donde además el Alcalde, al menos en el régimen general, constituye la figura más relevante de la organización local al menos desde el punto de vista de sus funciones ejecutivas. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de representantes no debe afectar a la elección del Alcalde, sino que dicha elección ha de formar parte del derecho de sufragio activo de los electores. Hay que tener en cuenta en este sentido que la Constitución no predetermina, a diferencia del Estado, y en algunos casos las Comunidades Autónomas (20), ni la forma de gobierno local, ni el sistema de elección del Alcalde, con lo que puede ser factible la elección del mismo por parte de los vecinos en aras a las exigencias de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tal y como se ha puesto en práctica con otras manifestaciones de participación democrática menos relevantes que la manifestación democrática por excelencia, la democracia representativa. En otras palabras, que la indeterminación de la Constitución respecto a la forma de gobierno local y al sistema de elección del órgano unipersonal permite moldear la organización y la redistribución de competencias entre los distintos órganos para adaptarla a las exigencias que resulten de la adopción de un sistema de elección de los Alcaldes donde los vecinos tengan mayor participación.

Así pues, parece necesario, teniendo en cuenta que la LRBRL incentiva los mecanismos de participación ciudadana a través fundamentalmente de la democracia participativa, plantearse la necesidad de acometer una reforma en el sentido señalado. En este sentido puede afirmarse que una eficiente democracia representativa resulta mejor que cualquier democracia participativa, que debe ser en todo caso un complemento de la primera, pero nunca un sustituto. Con esto se trata de garantizar que las decisiones se adopten por aquellas instancias (y en el régimen general de organización local el Alcalde ostenta un alto grado de competencias ejecutivas) que sean el resultado de una votación libre, directa y secreta lo que asegura que las decisiones políticas se adopten por instituciones legitimadas democráticamente de forma directa, frente al riesgo que en ocasiones pueden llevar aparejados los mecanismos de la democracia participativa, que pueden comportar una utilización sectorial, corporativa e interesada de los cauces de participación funcional, instrumentalizados por asociaciones o corporaciones que sólo parcialmente «representan» los intereses de la ciudadanía.

(20) Artículo 151 de la Constitución.

A ello habría que añadir que si lo que se quiere es intensificar la participación ciudadana, quizá habría que restringir el protagonismo de los partidos políticos en la designación de los candidatos a Alcaldes, puesto que esta condición queda reservada únicamente al candidato que encabece la lista más votada, con lo cual el peso y protagonismo de los partidos políticos sigue siendo preponderante en detrimento de la libre elección del electorado. Es por ello por lo que se ha propugnado que el nuevo sistema electoral surgido tras la reforma debería apostar por un sistema de listas desbloqueadas basado en la representatividad del candidato y no del partido, vetando a los partidos la posibilidad de predeeterminar de antemano el candidato a Alcalde, cuestión que analizaremos más adelante.

Pero el establecimiento de un sistema de elección directa y las distintas opciones existentes deben ponderar la compatibilidad de las mismas con el régimen de organización local vigente, a los efectos de valorar los efectos que la implantación de un nuevo sistema electoral comportaría en el esquema institucional actual, cuestión que será objeto de análisis más adelante.

C. La elección directa del Alcalde y la representatividad de los gobiernos locales

El carácter democrático de los gobiernos locales implica, por último, la representatividad de los mismos, es decir, la exigencia de que, como poderes públicos, deben ser representativos en su respectivo ámbito.

Ahora bien, puestos a intensificar y favorecer los cauces de la democracia representativa haciéndolos extensivos a la elección del Alcalde, habría que pensar muy bien cuál es el sistema electoral más apropiado para favorecer que todos los afectados por una decisión tengan la oportunidad de participar indirectamente en la toma de esa decisión, lo que en definitiva remite a la cuestión de la representatividad en el gobierno local de las distintas opciones políticas que representan a los ciudadanos. Me estoy refiriendo a la opción por un sistema de elección proporcional o mayoritario de elección de los concejales y a la asociación a este sistema de mecanismos capaces de asegurar la estabilidad del gobierno. En este sentido, algunas propuestas de reforma han apostado por un sistema electoral mayoritario en el que la lista más votada recibe la alcaldía y la mitad más una de las concejalías, repartiéndose las restantes según un criterio proporcional, lo que sin duda favorecerá la estabilidad política, pero quizá mermará los criterios de representación proporcional de las distintas opciones políticas en el gobierno municipal.

Por otra parte, es evidente que la adopción de esta fórmula de elección puede distraer del panorama electoral aquellas formaciones políticas con escasas expectativas de conseguir la alcaldía, con lo que el espectro de fuerzas políticas podría reducirse a favor de aquellos partidos con una posición más hegemónica en su ámbito político, restringiendo las ofertas electorales. Tendencia a la que puede contribuir también el comportamiento del electorado y su inclinación por «el voto útil». En definitiva, cabría plantearse si con este sistema no se corre el riesgo de polarizar en exceso el espectro político a favor de los partidos que ocupan una posición predominante, limitando la presencia de partidos y grupos políticos que representan a un segmento importante de la población.

En este sentido se ha distinguido entre «democracia mayoritaria», que propicia la competencia y el enfrentamiento, y «democracia consensual», que descansa sobre la premisa de que el significado primordial de la democracia implica que todos los afectados por una decisión han de tener la oportunidad de participar, directa o indirectamente a través de sus representantes en la toma de esa decisión.

Así pues, vemos que el modelo de elección del Alcalde que resulte elegido ha de lograr un equilibrio entre las principales razones aducidas para el cambio, a saber: la legitimidad democrática de los representantes junto con el principio de participación y representación democrática y la estabilidad del gobierno local (21). Esto en principio desaconseja o descarta la opción por un sistema electoral mayoritario que prima a la lista más votada con atribución de la mayoría absoluta del número de concejales.

3. EL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE Y LOS MECANISMOS PARA SU DESTITUCIÓN: SU COMPATIBILIDAD CON LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

En la legislación de régimen local, los mecanismos de control político asignados al pleno no son desconocidos (22) y se manifiestan inicialmente a través de la moción de censura configurada con una doble finalidad: por un lado, como instrumento de control político, y, por otro, como instrumento racionalizador de la estabilidad, capaz de solucionar las crisis de gobierno que pudieran plantearse

(21) En este sentido debe primar la representación proporcional en los órganos de gobierno local de las distintas opciones políticas sobre aquellas opciones electorales que en aras a la estabilidad proponen un sistema mayoritario en detrimento de todo criterio de proporcionalidad.

(22) Así la LOREG de 19 de junio de 1985 regula la institución de la moción de censura en el ámbito local. Sobre los efectos de la Disposición transitoria tercera de la citada Ley puede verse SANTOLAYA MACHETTI (1985): 225-267.

en este ámbito. Junto a la moción de censura, la cuestión de confianza constituye también un sistema de control que comporta igualmente la intervención del pleno, ya que si bien la iniciativa para plantear la cuestión se atribuye al Alcalde, es el pleno quien se pronuncia sobre ella, dependiendo del resultado de la misma la continuidad del Alcalde (23).

El sistema de destitución de los Alcaldes ha de ser coherente con el sistema previsto para su designación, de ahí que la alteración del sistema de elección de los mismos incida también en los mecanismos previstos para su cese. Ello plantea la cuestión de si la elección del Alcalde por parte de los vecinos es compatible con el establecimiento de sistemas tales como la moción de censura, o la cuestión de confianza, en base a los cuales la continuidad del órgano unipersonal al frente de la gestión local depende del mantenimiento de la confianza del pleno. Es decir, si se impone un sistema de elección directa del Alcalde, ¿pueden mantenerse instituciones tales como la moción de censura o la cuestión de confianza en las que son los representantes de los ciudadanos los encargados de mantener o retirar esa confianza?

La compatibilidad entre la elección directa del Alcalde y los mecanismos de control (tales como la moción de censura o la cuestión de confianza) está en función del modo como se planteen las opciones electorales de los votantes de acuerdo con lo que se especifica a continuación.

A. *La elección directa de los Alcaldes y los sistemas de control.*
(*La opción electoral gira en torno a un candidato y no en torno a una lista electoral*)

a) *La incompatibilidad entre elección directa y moción de censura*

Se integrarían en este supuesto aquellos sistemas en que la elección del Alcalde es directa en un doble sentido: en el sentido de que en su elección intervienen únicamente los vecinos (elección de primer grado), y en el sentido de que los vecinos se pronuncian directamente sobre el candidato a Alcalde y no sobre la base de la previa elección de unas listas electorales de las que resultará elegido el mismo.

Este sistema de elección está previsto en el plano de la realidad jurídica española únicamente para los supuestos del Concejo Abierto y para la elección

(23) Sobre estas cuestiones puede verse SÁNCHEZ BLANCO, A. (1982): 464 y sigs.

de los Alcaldes pedáneos en las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio del artículo 199 de la LOREG.

No obstante, dentro de las propuestas de modificación del régimen electoral se ha planteado también la posibilidad de generalización de este sistema y su ampliación fuera de los supuestos en los que actualmente se reconoce. Estaríamos hablando de un hipotético sistema electoral articulado sobre la base de una elección separada del Alcalde y los concejales, de modo que el elector manifiesta su opción personal por el candidato a Alcalde, pronunciándose expresamente sobre esta cuestión y de manera independiente para la elección de los concejales. Incluiríamos en este supuesto los sistemas electorales en los que se produce la elección del Alcalde a través de una votación a dos vueltas a la que únicamente concurrirían los candidatos más votados (24), así como aquellos en que el planteamiento electoral consiste en una elección separada de Alcalde y concejales sin vinculación entre sí.

Este sistema en el que el elector se pronuncia finalmente por un candidato implica que el electorado otorga directamente su confianza al Alcalde, razón por la cual no cabe sino afirmar la imposibilidad de la subsistencia de la moción de censura como mecanismo de control del pleno, y ello por varias razones. En primer lugar, porque el Alcalde recibe directamente la confianza del electorado que lo designa como tal, y, por tanto, no puede ser cesado por un órgano distinto del que lo nombró. En este sentido conviene recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en algunas de sus sentencias (25)

(24) Hay que tener en cuenta que en estos sistemas electorales que comportan la existencia de una segunda vuelta caben distintas posibilidades:

— que la primera vuelta sirva para determinar la elección de los concejales y los candidatos a Alcalde que concurren a la segunda vuelta;

— que la primera vuelta sirva para determinar la elección de los concejales y los candidatos a Alcalde que concurren a la segunda vuelta, pero corregidos los resultados de elección de los concejales en el sentido de asignar al partido al que pertenece el Alcalde una mayoría cualificada que asegure la gobernabilidad;

— que la primera vuelta sirva únicamente para determinar los partidos que concurren a la segunda vuelta, siendo los resultados de esta segunda vuelta los que determinen la elección del Alcalde y de los concejales (con o sin atribución de prima electoral).

Esta última opción es inviable en nuestro sistema electoral, puesto que al restringir los partidos que pasan a segunda vuelta sin tomar en consideración los resultados de la primera vuelta más que a estos efectos, estaría impidiendo la representatividad en la Corporación local de aquellas alternativas políticas menos favorecidas en la primera vuelta, o bien para evitar esta consecuencia el efecto restrictivo de la primera vuelta debería ser mínimo, con lo que la mayor legitimación que pretende conseguir la segunda vuelta quedaría igualmente afectada.

(25) En este sentido puede citarse la STC 10/1983, de 21 de febrero, o la STC 5/1983, de 4 de febrero.

ha sentado la doctrina según la cual el cese en un cargo público representativo al que se accede en virtud de sufragio no puede hacerse depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido, pues ello implicaría una vulneración del artículo 23.1 de la Constitución que establece el derecho a participar directamente o a través de representantes en los asuntos públicos. La destitución en el cargo por parte de una voluntad distinta a la que se tuvo en cuenta para el nombramiento vulnera igualmente el derecho de acceso al cargo, recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, que incluye también el derecho de permanencia en el mismo, al aplicar una causa de cese contraria al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1. Según el Tribunal Constitucional son los representantes los que dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, de modo que la vulneración del derecho de los cargos electos supone por ende la vulneración del derecho de los electores. Así resulta entre otras de la STC 10/1983, de 21 de febrero.

Es cierto que el Tribunal Constitucional planteó esta doctrina no directamente en relación con el cese ocasionado con motivo de una moción de censura (26), sino en relación con la constitucionalidad del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales (27) que preveía el cese en el cargo público ostentado cuando alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó. No obstante sus argumentos son igualmente de aplicación a otros supuestos en los que pudiera producirse esa discordancia entre la voluntad que sirvió de base para el nombramiento y la que se tiene en cuenta para el cese. El Tribunal Constitucional en la jurisprudencia apuntada entiende que el derecho a participar en los asuntos públicos corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, y que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos, razón por

(26) Hay que tener en cuenta que en la fecha en que se dicta la sentencia del TC de 4 de febrero de 1983 la legislación vigente en ese momento no reconocía la posibilidad de plantear mociones de censura en relación con los Alcaldes. La sentencia citada, si bien no admite expresamente la destitución del Alcalde por los concejales, puesto que en ese momento no estaba prevista expresamente por la legislación, deja abierta la posibilidad de tal destitución. Recordemos que esta sentencia resolvía el recurso de amparo interpuesto por un Alcalde cesado como tal y como concejal por haber sido expulsado de su partido, posibilidad prevista en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales. El Tribunal en esta y otras sentencias estimó el amparo en cuanto al cese como concejal, no en cuanto al cargo de Alcalde por entender que en este último caso el cese se produce por aquellos que lo eligieron. *«Por ello, no se puede afirmar que se haya violado un derecho fundamental susceptible de amparo, ya que no puede entenderse que ha quedado vulnerado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos por sufragio universal, puesto que la elección del Alcalde es de segundo grado.»* Algunas consideraciones sobre la referida sentencia pueden verse en LÓPEZ PELLICER, J. (1990): 433 y sigs.

(27) Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978.

la cual la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de éstos, sino de la expresada por los electores a través de sufragio. De acuerdo con ello, el artículo 11.7 de la Ley Electoral Local vulneraría el artículo 23.1 de la Constitución referente al derecho a participar a través de representantes en los asuntos públicos, y al derecho a permanecer en el cargo al prever una causa de extinción contraria a un derecho constitucional susceptible de amparo. Ahora bien, conforme a la STC 5/1983, de 4 de febrero, estos planteamientos sólo son aplicables a los concejales, y no a los supuestos de cese de los Alcaldes por los concejales, y ello porque en este último caso, no se puede entender que el cese en la condición de Alcalde vulnera el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos por sufragio universal, puesto que la elección del Alcalde es de segundo grado.

Pues bien, estos postulados mantenidos por el Tribunal Constitucional a propósito del artículo 11.7 de la Ley Electoral Local son aplicables, *mutatis mutandis*, al supuesto que aquí planteamos referente a la posible destitución por parte de los concejales de un cargo elegido directamente por los vecinos, supuesto en el que nos encontraríamos igualmente ante el cese de un cargo público por un órgano, el pleno municipal, que expresa una voluntad distinta a la que sirvió de base para su elección, razón por la cual, y en base a argumentos similares a los que hemos expuestos anteriormente, debe excluirse dicha posibilidad que vulneraría en los términos ya expuestos el artículo 23 de la Constitución.

Pero al margen de estos argumentos, la moción de censura debe ser también excluida en este sistema de elección porque su subsistencia supondría dejar que tras la destitución de un Alcalde, los concejales eligieran al nuevo cargo alterando el sistema de elección directa instituido inicialmente. En efecto, la moción de censura por su propia funcionalidad está concebida como mecanismo de estabilidad, de modo que tiene carácter constructivo, es decir, implica la necesidad de designar un candidato alternativo, lo que supone que el nuevo Alcalde resultante tras la moción vendría designado por un procedimiento de elección de segundo grado. Por esta razón, no cabe sino considerar la incompatibilidad entre este sistema de elección y los mecanismos de control basados en el debate y votación de la moción de censura. La elección directa del Alcalde conforme al sistema que hemos señalado ha de llevar aparejada la eliminación de cualquier mecanismo propio de una elección de segundo grado, lo que incluye necesariamente la moción de censura.

Los sistemas de elección y los mecanismos de cese o destitución del Alcalde deben guardar la necesaria coherencia con los principios que inspiran la reglas de funcionamiento de las entidades locales. Así, si la elección directa presupone

un sistema en el que la confianza se otorga directamente por los ciudadanos que optan entre las distintas opciones a la alcaldía y que, por tanto, designan directamente al Alcalde, no pueden ser los concejales que forman parte del pleno quienes destituyan al Alcalde, eligiendo otro alejado completamente del sistema de elección de primer grado instaurado. De admitirse algún mecanismo de destitución, es lógico pensar que la revocación de esa confianza debería realizarse de manera similar a como se otorgó, es decir, por el propio electorado, lo que supondría la implantación de un sistema de destitución de Alcaldes mediante revocación popular, figura que no es totalmente desconocida en nuestro Derecho, ya que el Estatuto Municipal de 1924 y la Ley Municipal republicana de 1935 contemplaban la revocación del Alcalde por el electorado en los supuestos en que la elección se hubiera realizado de manera directa (28).

En base a argumentos similares basados en la legitimidad democrática directa de los Alcaldes habría que afirmar igualmente la incompatibilidad de este sistema electoral con la cuestión de confianza, al menos tal y como está concebida actualmente, y ello por dos razones: 1) porque la confianza depositada en el Alcalde procede directamente del electorado, y no del pleno, y 2) porque la legitimidad democrática directa exigible en todo caso a los Alcaldes obligaría a la celebración de nuevas elecciones para la designación de un nuevo Alcalde.

Por los argumentos expuestos el sistema electoral basado en la elección directa sobre los distintos candidatos a Alcalde comportaría la eliminación de los mecanismos de control atribuidos al pleno, e implicaría la necesidad de redefinir su papel en el marco de la organización local, al verse privado de una parte de las atribuciones que hasta el momento ostentaba, redefiniendo un modelo de organización y funcionamiento radicalmente distinto al que hasta el momento conocemos. En definitiva, la adaptación de este sistema de elección requeriría cambios fundamentales que obligarían a rediseñar el esquema de organización y funcionamiento y el régimen de atribuciones de los órganos administrativos, haciendo inviable la subsistencia de las formas de organización tal y como está planteada en la legislación vigente, así como la introducción de mecanismos novedosos en nuestro derecho local en previsión de posibles crisis de gobierno.

Por otra parte, la implantación de este sistema de elección de los Alcaldes comportaría la necesidad de acometer reformas sustanciales en el diseño de los mecanismos de control y destitución de los Alcaldes, lo que sin duda tendría una importante repercusión en la organización local, al tener que rediseñar el esquema de competencias de los órganos locales, asignando al pleno un nuevo

(28) Por su parte, el programa electoral de Izquierda Unida para las elecciones generales de 14 de marzo de 2004 contemplaba también esta figura.

papel en esta organización. La supresión de la moción de cesura implicaría que el pleno viera reducidas sus funciones al perder las facultades de control, lo que obligaría a buscar atribuciones complementarias.

b) *La moción de censura en el ámbito del Concejo Abierto*

Sin embargo, un examen de la legislación vigente permite concluir que en el caso del Concejo Abierto, la LREG sí contempla la posibilidad de plantear mociones de censura, aun cuando estamos hablando de supuestos de elección directa en donde el electorado se pronuncia directamente por un candidato. En concreto nos estamos refiriendo al contenido del artículo 197.4 y 6 de la Ley de Régimen Electoral General. No obstante, en este supuesto es perfectamente coherente esta opción, dado que el cese del Alcalde se produce por el mismo cuerpo electoral que lo designó.

La compatibilidad entre elección directa del Alcalde y moción de censura planteó inicialmente algunas dudas, dado que en su redacción original la LOREG de 1985 no admitía expresamente esta posibilidad en el ámbito del Concejo Abierto. Sin embargo, posteriormente, la reforma efectuada de la LOREG de 19 de junio de 1985 por la Ley 8/1999, de 21 de abril, vino a regular esta cuestión al modificar el artículo 197 de la citada Ley, que al tiempo que admitía la moción de censura (29), se remitía a la legislación local.

Debe señalarse, sin embargo, que pese a que la Ley de Régimen Electoral General habla en todo caso de moción de censura para aludir tanto a la remoción del Alcalde por el pleno, como por los electores dotados de derecho de sufragio activo, la fundamentación jurídica de esta figura y su justificación es diferente en uno y otro caso.

Así, cuando hablamos de moción de censura en el ámbito del Concejo Abierto, estamos hablando de un instrumento de revocación de la voluntad de los electores, que en realidad equivale a una manifestación de democracia directa, y que es perfectamente coherente con el sistema seguido de designación del Alcalde. De esta manera, el mismo cuerpo electoral que designa al Alcalde tiene la posibilidad de destituirlo (con las posibles variantes que pueden existir en el censo electoral en el momento de celebración de las elecciones y el contenido del censo electoral en el momento de presentar la moción de censura).

Sin embargo, este paralelismo no se aprecia fuera de los supuestos del Concejo Abierto, en los que de admitirse la moción de censura planteada y debatida

(29) Véase la STS de 14 de septiembre de 2001 (recurso de casación núm. 3201/1997).

por el pleno como mecanismo de destitución, se estaría adulterando el sistema de elección directa planteado en la doble vertiente de la que hemos hablado, dado que la voluntad de los electores, expresada en relación a un candidato concreto podría verse modificada por la decisión de un órgano local, dando lugar a una elección de segundo grado.

Por eso fuera de los supuestos de democracia directa basados en el Concejo Abierto no tiene cabida la moción de censura en un sistema de elección directa del Alcalde, pues ello supondría establecer un sistema en el que la confianza se otorga directamente por los ciudadanos sobre la base de una elección entre las distintas opciones a la alcaldía, y en el que los mecanismos de ruptura de esa confianza se ejercen por medio de representantes elegidos por sufragio, es decir, a través de los concejales. La admisión de la moción de censura en este caso está supeditada a que sean los mismo electores quienes tengan la opción de destituir al Alcalde, supuesto restringido al régimen de organización basado en el Concejo Abierto (30).

El acuerdo de la Junta Electoral Central, en sesión de 18 de enero de 1994 (31), vino a confirmar esta cuestión en el caso de la elección directa de Alcaldes pedáneos. A través de dicho Acuerdo, la Junta Electoral Central venía a excluir la posibilidad de plantear una moción de censura en los supuestos de elección directa y personal del Alcalde fuera de los supuestos de democracia directa, como el Concejo Abierto (32).

(30) Por otro lado, es sabido que las manifestaciones de la democracia directa están establecidas taxativamente en la Constitución, de forma que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, éstas vienen restringidas al derecho de sufragio, algunas modalidades de referéndum y el régimen de organización del Concejo Abierto.

(31) Este criterio se reitera en el posterior Acuerdo de la misma Junta Electoral Central de 28 de noviembre de 2000.

(32) En el Acuerdo adoptado con ocasión de la citada sesión, la Junta Electoral Central se pronunciaba con ocasión de una «*Consulta sobre los trámites y cauces legales a seguir para destituir al Alcalde Pedáneo de Navagallega y a un vocal mediante moción de censura, remoción de sus puestos o celebración de nuevas elecciones municipales o, en su caso, sobre las medidas administrativas que puedan adoptarse para que, en tanto en cuanto se dilucida la responsabilidad penal y sus consecuencias, queden suspendidos en sus funciones, con indicación de los órganos que han de obrar en su sustitución.*

Acuerdo:

Comunicar que 1.º Siendo el Alcalde Pedáneo cargo de elección popular directa, no cabe la remoción mediante moción de censura. 2.º En el supuesto de que se produjera su renuncia, incapacidad o fallecimiento, le sustituye el siguiente candidato en número de votos, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 184.f) de la LOREG.»

B. *La elección directa de carácter automático del Alcalde: la subsistencia de la moción de censura y la cuestión de confianza*

a) *La elección automática y los mecanismos de control*

Conclusiones distintas se extraen cuando el sistema de elección se articula sobre la base de su elección por parte de los vecinos, pero a través de un pronunciamiento sobre listas electorales (ya sean abiertas, cerradas o desbloqueadas), de las que resultará elegido automáticamente el Alcalde, bien a través de un sistema basado en la representatividad del propio candidato (es elegido Alcalde el candidato que obtenga mayor número de votos populares, sistema previsto en el supuesto de municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes, o en otros de población superior caso de generalizarse el sistema), bien a través de un sistema basado en la representatividad del partido (es elegido Alcalde el que encabeza la lista más votada). Este hipotético sistema de elección está planteado de forma que el electorado no se pronuncia sobre distintas candidaturas a la alcaldía, sino que vota listados de concejales presentados por las distintas fuerzas políticas y en el que la alcaldía recae con carácter automático en el cabeza de lista, o en el candidato con mayor número de votos populares según criterios de atribución automática predeterminados por la Ley. El sistema es directo en tanto en cuanto en la elección del Alcalde no intervienen otros electores que los vecinos con derecho de sufragio activo, si bien las distintas alternativas de voto se plantean sobre listas completas de candidatos a concejal. En este sentido se ha señalado que la designación como Alcalde del cabeza de la lista más votada supone que el elector, cuando expresa su voto no lo hace directamente para nombrar Alcalde, sino para designar concejales, y que, por tanto, este sistema de elección no puede calificarse como de elección directa *estricto sensu* (33).

La primera cuestión que cabe plantearse es si este sistema de elección es o no compatible con la subsistencia del mecanismo de la moción de censura. En este sentido hay que tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional constatada en diferentes sentencias relativa al derecho al cargo y a la interpretación del artículo 23 de la Constitución que ya han sido citadas anteriormente. En base a la referida doctrina, el derecho de acceso a los cargos públicos comporta también la permanencia en los mismos, que en el caso de los cargos representativos elegidos de manera directa, comporta el derecho a permanecer

(33) *Vid.* REBOLLO PUIG, M. (1985): 459-486. Igualmente puede verse COSCULLUELA MONTANER, L. M. (2003): 303.

en los mismos frente a cualquier voluntad ajena que no sea la de los electores. Por el contrario, y siguiendo esta misma doctrina del Tribunal Constitucional, este criterio no puede mantenerse en los casos de representación indirecta, considerando que no afecta al artículo 23 de la Constitución el cese de los Alcaldes (34). De acuerdo con esta doctrina, el núcleo básico del artículo 23 de la Constitución comporta que en los supuestos de representación de primer grado o directa accedan y permanezcan en el cargo aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, de manera que el cese en el cargo público representativo no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y eventualmente a la del elegido.

Así pues, la primera cuestión a considerar para determinar la compatibilidad del sistema de elección automática (o por ministerio de Ley) con la moción de censura es determinar si dicho sistema de elección puede considerarse directo o indirecto, pues de ello se extraerá la posibilidad de que los concejales puedan o no cesar al Alcalde.

En este sentido resulta muy relevante y clarificadora la STS de Justicia de las Palmas de Gran Canarias de 18 de diciembre de 1995, que se pronunció sobre esta cuestión. La sentencia resuelve el recurso planteado contra el acuerdo adoptado por el Cabildo insular de Fuerteventura por el que se aprobó la moción de censura presentada contra el presidente de dicho Cabildo. El contenido de la sentencia es interesante, puesto que si bien se refiere a una entidad insular y a un órgano distinto del Alcalde, como es el presidente del Cabildo, sin embargo, sus razonamientos son plenamente trasladables dado que la elección del presidente del Cabildo insular se realiza por un procedimiento de elección automática similar al aquí propuesto para la elección del Alcalde. En efecto, de acuerdo con el artículo 201 de la Ley de Régimen Electoral General el acceso a la presidencia de los Cabildos insulares se verifica automáticamente a favor del cabeza de la lista más votada, dándose además la circunstancia de que el artículo 201.7 de la Ley de Régimen Electoral General en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, permite la remoción del cargo mediante la moción de censura.

La sentencia citada resuelve un recurso planteado precisamente por el presidente cesado del Cabildo en el que se dirimen dos cuestiones: 1) si la moción de cesura planteada y aprobada ha vulnerado el contenido del artículo 23.2 de la Constitución por permitir que el cese del presidente se produzca por un órgano distinto al que lo eligió, y 2) la posible inconstitucionalidad del artículo 207.7 de la Ley de Régimen Electoral General en cuanto permite plantear una moción

(34) SSTC 5/1983, 10/1983, 20/1983, 29/1983, 30/1983 y auto de 11 de enero de 1984.

de censura frente a un cargo que no ha resultado elegido por los miembros del Cabildo insular, razón por la cual la parte demandante solicita con carácter subsidiario al Tribunal el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con dicho precepto.

Con ocasión de estos planteamientos el TSJ de Las Palmas se plantea en primer lugar el carácter directo o indirecto del sistema de elección del presidente del Cabildo insular, y sus consideraciones son relevantes a los efectos de aplicarlos al sistema de elección automática de los Alcaldes. Según la mencionada sentencia puede considerarse como cargo de representación directa aquel cuya elección depende inmediatamente de los ciudadanos, y como cargo de representación indirecta o de segundo grado, aquel que ha de ser elegido por otros, que previamente han sido designados directamente por los ciudadanos.

El procedimiento de elección para los Cabildos insulares viene regulado en el artículo 201 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, según su actual redacción que proviene de la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. El párrafo primero del referido precepto dispone que en cada isla se eligen por sufragio universal, directo y secreto, y en urna distinta a la destinada para concejales, tantos consejeros insulares como se determinen en función del número de habitantes residentes. El párrafo tercero de la misma disposición establece que la elección de los consejeros insulares se realizará mediante el procedimiento previsto para la elección de los concejales, constituyendo cada isla una circunscripción electoral. Finalmente el apartado quinto de la norma previene que será presidente del Cabildo insular el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular.

El Fundamento Jurídico octavo de la mencionada sentencia considera tal procedimiento electivo como híbrido (35); no es directo, como pretende el recurrente, ya que los electores eligen a los consejeros y no al presidente —aun cuando puede pesar en el votante a la hora de emitir su voto la determinación normativa que atribuye definitivamente la presidencia al cabeza de la lista más votada—, ni indirecto, por cuanto los consejeros, una vez elegidos, no participan en la elección de su presidente. En definitiva, nos encontramos ante un supuesto de designación del cargo por ministerio de Ley.

La no consideración del cargo de presidente del Cabildo como de representación directa *stricto sensu*, permite desde un punto de vista conceptual admitir la subsistencia y compatibilidad de la moción de censura contra el mismo. Efectivamente, al no encontrarse la posibilidad de cese en el cargo por voluntad

(35) Sobre el carácter híbrido de este sistema de elección véase MARTÍNEZ MARÍN, A. (1989): 283 y sigs.

de los consejeros enfrentada al contenido esencial del derecho recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, hay que admitir dicha posibilidad, dado el amplio margen del legislador en la configuración normativa del citado derecho fundamental (36).

De acuerdo con estos mismos argumentos sería posible afirmar igualmente la subsistencia de la moción de censura en el marco de un sistema de elección de los Alcaldes equivalente al señalado y, por tanto, de carácter automático. Es decir que al no tratarse propiamente de un cargo de representación directa cabe admitir la posibilidad de regular en la Ley una moción de censura contra el mismo, dentro del amplio margen de que goza el legislador en la regulación normativa de un derecho fundamental como es el recogido en el artículo 23 de la Constitución.

No obstante, a pesar de la admisión efectuada por la sentencia en el sentido apuntado, el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas no niega la justificación de la petición de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 201.7 de la Ley de Régimen Electoral General, ya que aunque la elección del presidente no puede considerarse directa o de primer grado, tampoco puede configurarse estrictamente como indirecta o de segundo grado. De ahí que la sala cuestione el «rigor técnico del legislador», y califique la moción como atípica o irregular, pero en ningún caso contraria a la Constitución.

Partiendo de esta base la Sala rechaza plantear la cuestión de inconstitucionalidad en base a distintas razones: 1) Porque tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han admitido reiteradamente la viabilidad de la moción de censura en el ámbito municipal. 2) Porque esta posibilidad se ha reconocido incluso en el supuesto legalmente previsto de que haya sido elegido el Alcalde por el procedimiento subsidiario de nombrar al primer candidato de la lista más votada. 3) Porque de reconocerse la imposibilidad de plantear una moción de censura contra el presidente de un Cabildo, se llegaría al absurdo de que los mismos no estarían sujetos en el ejercicio de su gestión a ningún control.

Trasladados estos argumentos al ámbito de la Administración local el sistema de elección automática de los Alcaldes permitiría en principio la subsistencia de la moción de censura y la cuestión de confianza, si bien necesitadas, en mi opinión, de determinadas modificaciones que las hicieran compatibles con este sistema de elección. De acuerdo con ello cabría atribuir a los concejales

(36) Ha de tenerse en cuenta que la STSJ de Las Palmas de Gran Canaria fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, que en Sentencia de 26 de mayo de 1997 vino a confirmar los pronunciamientos de la sentencia recurrida en cuanto al sistema de elección y el mantenimiento de la moción de censura, si bien discrepa en cuanto a la interpretación dada por la Sala de instancia sobre los supuestos que habilitan a plantear la moción de censura.

la posibilidad de plantear, votar y debatir la moción de censura y pronunciarse sobre la destitución y en su caso el nombramiento de un nuevo Alcalde (37). La posible destitución del Alcalde por el pleno sería factible, dado que aunque la elección del Alcalde se plantea como una elección de primer grado, la opción del elector no ha supuesto un pronunciamiento expreso sobre el candidato a Alcalde, sino sobre una lista electoral de candidatos a concejal en donde todos tienen la misma legitimidad democrática por su pertenencia o integración en un listado electoral y donde es la Ley la que predetermina a quién corresponde la alcaldía en base a un criterio de asignación automática (38). Puesto que según este sistema la condición de Alcalde no deriva directamente de la confianza depositada por los electores en un candidato, sino en una lista electoral, ni tampoco desde luego de la confianza otorgada por el pleno, sino de la atribución automática de esta condición en el concejal que predetermina la Ley, no se produciría la vulneración del principio según el cual el Alcalde no puede ser cesado por un órgano distinto del que lo nombró. Se trataría, por tanto, de un sistema de elección semidirecta o automática, que permitiría que la misma ley que atribuye automáticamente la condición de Alcalde contemplara un sistema alternativo de designación del Alcalde por los concejales para los casos en que se planteara una moción de censura, de la misma manera que la legislación actual contempla distintos sistemas de designación del Alcalde según el momento en que se produzca su nombramiento. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la compatibilidad entre este sistema de elección directa del Alcalde y la moción de censura se hace absolutamente compatible y convive en el sistema electoral vigente en aquellos casos en que ningún candidato logra la mayoría absoluta

(37) «A este modelo de elección propuesto se le denomina sistema mixto o híbrido, en el que si bien se amplían notablemente, o incluso se generalizan, las posibilidades de elección directa del Alcalde por los vecinos, en cambio se conserva el mecanismo de su sustitución por el pleno mediante moción de censura constructiva, lo que en principio resulta incompatible con los Alcaldes directamente elegidos por los votos populares, ya que gozan de la legitimidad democrática directa como el consejo o la asamblea municipal.» CALONGE VELÁSQUEZ, A. (2004-2005): 382.

(38) En este sentido algunos autores niegan que este sistema pueda ser calificado estrictamente de elección directa en tanto que los electores no votan a distintos candidatos a la alcaldía, sino a listas de candidatos a concejal. Véase en este sentido REBOLLO PUIG, M. (1985): 459 y sigs. Conforme al citado autor, este argumento explica la posibilidad de que en el régimen actual pueda compatibilizarse la elección directa por parte de los vecinos como sistema subsidiario de elección del Alcalde cuando no se obtiene la mayoría absoluta del voto de los concejales, con la subsistencia de la moción de censura. Pero además, y siguiendo también a este autor, esta posibilidad confirma el hecho de que el pleno constituye el cuerpo electoral natural y preferente para la elección del Alcalde. La moción de censura acentúa este carácter convirtiendo la elección del Alcalde por el pleno en el sistema preferente en todo momento y no sólo en la sesión constitutiva, quedando abierta siempre la posibilidad de las coaliciones que inicialmente no se lograron.

del voto de los concejales en primera vuelta, en cuyo caso se articula el sistema alternativo de elección asignando esta condición al concejal que encabeza la lista más votada.

- b) *La necesidad de establecer un sistema de elección de los Alcaldes compatible con la subsistencia de la moción de censura. La adaptación de la moción de censura al sistema de elección automática de los Alcaldes*

El éxito de este sistema debería ir acompañado, en mi opinión, de una modificación legislativa, según la cual se limitarían por la ley los supuestos previstos para el planteamiento de la moción de censura, es decir, que redujera la discrecionalidad de su uso y que limitara igualmente los posibles candidatos a la alcaldía de acuerdo con criterios basados en el orden de los concejales en las correspondientes listas electorales (39) o en el número de votos obtenidos por los mismos en el caso de listas desbloqueadas.

Es obvio que tal y como está regulada actualmente la moción de censura puede ser empleada como un mecanismo desestabilizador del gobierno local que aparta la elección del Alcalde de los pronunciamientos del electorado dados los pactos entre partidos políticos que suelen acompañar su planteamiento y la posibilidad de que cualquier concejal pueda ser elegido Alcalde, y no sólo el que encabece la lista más votada (40).

Pero es cierto que es una técnica parlamentaria de control democrático capaz de desbloquear crisis de gobierno y que es la piedra angular que equilibra las atribuciones de los distintos órganos de gobierno local y de cuya existencia depende la subsistencia de los régimen de organización y funcionamiento hoy vigentes. Es por ello por lo que sobre la base indiscutida de su mantenimiento,

(39) Así, en algún momento de la tramitación parlamentaria de la moción de censura se contempló la posibilidad de que sólo pudieran ser candidatos los concejales que figuraran en los tres primeros puestos por el orden de las listas electorales.

(40) La legislación electoral ha sometido tradicionalmente el planteamiento de la moción de censura a determinadas restricciones con el objetivo de impedir su empleo como elemento de desestabilización del gobierno local. Así la Ley Orgánica de 13 de marzo de 1991 modificó la Ley de Régimen Electoral General para exigir que la suscripción de la moción de censura fuera realizada por, al menos, la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, sustituyendo así a la redacción originaria de la LOREG que exigía un quórum de suscripción de, al menos, una tercera parte de los miembros de la Corporación.

Por otro lado, este requisito en el quórum de suscripción, de, al menos, mayoría absoluta, va acompañado de otra limitación y es que los miembros de las entidades locales no pueden suscribir más de una moción de censura durante su mandato.

quizá fueran necesarias modificaciones que permitieran conjurar los inconvenientes expuestos y acomodar su planteamiento a los fines de gobernabilidad local y respeto de la voluntad del electorado al mismo tiempo que se articula sobre la base de su compatibilidad con el sistema de elección directa y automática del Alcalde. En este sentido todo apunta a una modulación de los requisitos para su planteamiento que la doten de un cierto automatismo legal, tanto en lo que se refiere a sus presupuestos, como al orden en que debe ser propuesto el nuevo candidato a la alcaldía. E incluso en esta misma línea se ha sugerido la posibilidad de limitar su planteamiento en los dos primeros años y/o exigir que los candidatos alternativos lo fueran en el orden en que figuraron en las listas electorales, lo que es una exigencia ineludible si se opta por un sistema de elección automática del Alcalde.

Las restricciones en el planteamiento de la moción de censura incidirían en esta línea de estabilidad y gobernabilidad local sin realizar modificaciones legislativas de gran calado y permitirían mantener los esquemas de organización vigentes actualmente.

1) *La limitación de los posibles candidatos a la alcaldía*

Esta última propuesta subsanaría también el inconveniente que actualmente presenta la moción de censura, que puede alejar la elección del Alcalde de la voluntad popular, ya que actualmente cualquier concejal, aunque no haya encabezado la lista electoral correspondiente puede ser propuesto como candidato a la alcaldía. En este sentido se han cuestionado los diferentes requisitos exigidos por la legislación de régimen electoral para poder acceder a la alcaldía en función de las circunstancias y momento de la elección del Alcalde.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1991, se pronunció precisamente sobre la legalidad de determinados acuerdos de aprobación de las mociones de censura para cuya impugnación se alegaba la posible inconstitucionalidad de los artículos 196 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, y de los distintos sistemas de previstos para la designación del Alcalde según que el origen de la vacante fuera una moción de censura u otra circunstancia. Planteaban los recurrentes que en el caso de la moción de censura puede ser candidato cualquier concejal, mientras que fuera de este supuesto sólo pueden acceder al cargo los que encabezan las correspondientes listas, entendiendo el demandante que «... *el medio del que tuvo que valerse legalmente para obtener la Alcaldía le supuso mayores dificultades de las que superó su sucesor, pues mientras que él tuvo que conseguir la confianza de su partido para encabezar*

la lista y obtener la mayoría en las urnas, a su sucesor le fue suficiente con utilizar el mecanismo del artículo 197, es decir, conseguir la firma de una tercera parte de los concejales para presentar la moción y el voto a favor de ésta de la mayoría absoluta prevista en dicho precepto».

Frente a estos argumentos, señala el Tribunal Supremo que desde el punto de vista de una eventual inconstitucionalidad, el planteamiento hecho por la parte recurrente no es correcto. Según la mencionada sentencia el legislador ha distinguido entre situaciones diferentes y les ha dado un tratamiento también distinto (41).

En todo caso entiendo que estos argumentos deberían replantearse en caso de que la legislación optara por un sistema de elección directa de carácter automático que obligaría a considerar el orden en el que los candidatos fueron incluidos en las listas electorales a los efectos de atribuirles la alcaldía en el supuesto de plantearse una moción de censura.

2) *La limitación de los motivos que habilitan a plantear la moción de censura*

En cuanto a la propuesta de reducir o limitar los supuestos y las causas que habilitan el planteamiento de la moción de censura, parece adecuada si tenemos en cuenta los argumentos antes planteados respecto a la admisión con reservas de tal mecanismo de control en un sistema electoral que tampoco responde a los parámetros de la elección indirecta. Sin embargo, no parece ser éste el criterio mantenido por el Tribunal Supremo, que ha tenido ocasión de pronunciarse en Sentencia de 26 de mayo de 1997 sobre los motivos que habilitan el plantea-

(41) Según la STS de 10 de diciembre de 1991: *«La moción de censura surge de una crisis en la que el poder censurado mantiene expresamente su criterio de gobierno, frente al de aquellos que consideran que no es el adecuado. Por eso se somete a un debate específico y a un sistema peculiar de aprobación en orden a su presentación y posibilidad de prosperar. Hay que resolver una situación en la que se pone en entredicho la gobernabilidad del Ayuntamiento por el correspondiente cabeza de lista y el legislador ha entendido, en legítimo ejercicio de sus opciones que cualquiera de los concejales, como representantes populares libremente elegidos puede ser llamado a sustituirlo.*

Distintos son los otros casos. La Ley, también dentro de su constitucional libertad de opción, ha privilegiado a los cabezas de lista, sin duda teniendo en cuenta la importancia que los mismos tienen para determinar la fijación de la voluntad electoral de los ciudadanos y también ha seguido el mismo criterio en los demás casos, en que por no haber surgido una crisis como consecuencia de la forma de regir los asuntos el cabeza de lista, tampoco ha considerado que sea necesario alterar el sistema de designación de Alcalde tomando a aquéllos como referencia fundamental.»

miento de una moción de censura cuando ésta se dirige frente al presidente de un Cabildo insular, órgano cuya elección se realiza de manera automática, eligiendo como tal al que encabeza la lista más votada.

El pronunciamiento del Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación planteado contra la sentencia ya citada del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria de 18 de diciembre de 1995 a propósito de la legalidad del acuerdo de aprobación de una moción de censura donde el motivo fundamental para su planteamiento radicaba en el hecho de que tras la constitución del Cabildo insular, el presidente del mismo se encontrara en minoría, lo que a juicio de los proponentes constituía un obstáculo para formar una mayoría suficiente que diera estabilidad a la institución en los próximos cuatro años. Ello explica que la moción de censura se presentara tan sólo tres días después de la constitución del Cabildo insular.

Para el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria, el planteamiento de la moción de censura no respondió a la finalidad de censurar la actuación del presidente del Cabildo, lo que resulta evidente dado el corto período de tiempo que ejerció el cargo desde su toma de posesión, sino a la de dar estabilidad a la Corporación garantizando su gobernabilidad mediante una mayoría estable. Entiende la Sala de instancia que tal finalidad no se corresponde con la de la moción de censura, tal y como debe ser entendida de acuerdo con el artículo 207.1 de la Ley de Régimen Electoral. Entiende la Sala que una interpretación sistemática de los párrafos primero y séptimo del artículo 201 de la Ley de Régimen Electoral exige configurar la moción de censura como aquel mecanismo político que legitima el cese en un cargo público por su negativa gestión dentro del período de mandato en el que se manifiesta la reprobación. Según esta interpretación, no parece que el artículo 201.7 de la LREG permita la moción de censura del presidente del Cabildo por la circunstancia de que su grupo se encuentre tras las elecciones en minoría dentro de la corporación, puesto que si el legislador hubiera querido que el presidente del Cabildo contara en todo caso con el respaldo mayoritario de los consejeros para gobernar hubiera impuesto el sistema de representación indirecta. De este modo, y según la Sala, la utilización de la moción de censura para finalidad distinta a la prevista por la norma, además de constituir un fraude de ley proscrito por el artículo 6.4 del Código Civil, lesiona el derecho del recurrente a permanecer en la presidencia del Cabildo como cabeza de la lista más votada según el artículo 201 de la Ley de Régimen Electoral General.

El Tribunal Supremo, sin embargo, corrige en casación el criterio mantenido en la anterior sentencia y realiza una interpretación más amplia de los motivos que pueden justificar y legitimar el planteamiento de una moción de

censura, aplicables a los supuestos como es el caso de cargos públicos cuyo sistema de elección no se ajusta estrictamente a los parámetros de la elección indirecta (42).

No obstante, en mi opinión, la opción por un sistema de elección automática del cargo público, bien sea presidente del Cabildo insular, bien órgano unipersonal del municipio, aconsejaría limitar los motivos que habilitan a plantear la moción de cesura, y ello porque el sistema de elección basado en la atribución del cargo al que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares puede originar que en no pocas ocasiones el mayor número de votos populares no coincida con la mayoría corporativa, supuesto que según los argumentos de la sentencia reseñada habilitarían a plantear la moción de censura sin dar opción a poner en marcha la gestión local.

En base a argumentos similares podría mantenerse igualmente la subsistencia de la cuestión de confianza, cuya regulación actual se acerca a la propuesta que hemos realizado en relación con la moción de censura, en el sentido de reducción de la discrecionalidad de su uso a supuestos tasados. Así la cuestión de confianza queda vinculada a una serie de temas o materias trascendentales en el ámbito local, tales como la aprobación de los presupuestos anuales (43), el reglamento orgánico, ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. En este nuevo contexto de elección del Alcalde la cuestión de confianza no implicaría una renovación de la confianza, ya que ésta inicialmente no se otorgó por el pleno, dado el automatismo de la elección, sino una comprobación o chequeo de que existe esta confianza como presupuesto para el funcionamiento de la entidad local.

(42) Según el Tribunal Supremo en la Sentencia comentada, «... las prevenciones a tener en cuenta en las mociones de censura, su finalidad genérica de dar a la Corporación una presidencia con el apoyo representativo suficiente para gestionar los intereses públicos que ha de satisfacer; constituye un fin lícito, en absoluto defraudatorio del perseguido por la Ley, al acudir a una designación inicial por ministerio de la ley, con la que se da una fuerza institucional al candidato primero de la lista más votada, pero que no excluye que frente a ella sea esgrimida con éxito la institución también legal de la moción de censura, que a mayor abundamiento, en este caso, contaba con el dato de que los Consejeros que la promovieron y votaron conocían perfectamente el tipo de gestión del Presidente, por haber ocupado el puesto en periodos anteriores y haber escuchado sus proyectos de futuro».

(43) Señalar, no obstante, que aunque en el artículo 197 bis.1 se recoge como materia vinculada a la cuestión de confianza la aprobación o modificación del presupuesto de la entidad local, en realidad tal vinculación no queda clara, pues aunque no supere la votación, el Alcalde no deberá dimitir salvo que en el plazo de un mes desde la votación se presente una moción de censura y ésta prosperara.

4. RÉGIMENES DE ORGANIZACIÓN LOCAL Y SISTEMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE

Los planteamientos anteriores ponen de manifiesto que la modificación del sistema de elección de los Alcaldes trasciende de las repercusiones sobre el régimen electoral y se proyecta e incide sobre el esquema institucional de organización de los municipios, de forma que afecta necesariamente a su régimen de organización y de funcionamiento. Su incidencia viene determinada básicamente por su efecto en el esquema de distribución de competencias y atribuciones entre los distintos órganos locales y trae causa de las consecuencias que el establecimiento del sistema de elección pueda tener en los mecanismos de cese o destitución del órgano unipersonal y de su efecto sobre el equilibrio de competencias entre los distintos órganos de la Administración local.

A. *Regímenes de organización y las exigencias de la elección directa de los Alcaldes*

a) *Régimen general de organización en la LRBRL*

Como hemos señalado, un sistema de elección directa del Alcalde comporta un incremento de las funciones ejecutivas y de gestión, que se ejercen por el órgano unipersonal como propias, y precisamente éste es uno de los argumentos que han justificado la implantación de un sistema de elección directa, que afiance la gobernabilidad y estabilidad local.

Sin embargo, estos objetivos se han conseguido en gran parte a través del sistema de distribución de competencias previsto en el régimen general de organización para la mayor parte de los municipios. La reforma de la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, profundizó en esta línea al realizar un trasvase de atribuciones de gestión y ejecutivas que anteriormente correspondían al pleno, y que pasaron a ser desempeñadas como propias por el Alcalde (aunque el pleno no se desprendió de todas las funciones ejecutivas), y como contrapartida se intensificaron los mecanismos de control, al realizar reformas en la regulación de la moción de censura tendentes a facilitar su debate y votación, introduciéndose en el orden del día de las sesiones un punto relativo al control de la gestión del órgano ejecutivo, y dando entrada en el ámbito de la Administración local a la cuestión de confianza. En este régimen de organización los Alcaldes tienen amplias potestades, pues de hecho dominan toda la organización administrati-

va (44), de modo que los concejales carecen de potestades administrativas propias, y actúan por delegación, pudiendo serles retiradas en cualquier momento las competencias por el Alcalde. De la misma manera la Junta de Gobierno no tiene competencias propias, sino que actúa por delegación.

Así pues, uno de los pretendidos efectos asociados al sistema de elección directa del Alcalde, cual es el reforzamiento de sus funciones ejecutivas, ya se consiguió en su momento por la vía de la redistribución de competencias entre los órganos locales sin necesidad de alterar el sistema del elección de los Alcaldes previsto en la legislación vigente. Puede decirse que la reforma efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de junio, pretendió avanzar hacia el reforzamiento de la figura del Alcalde al incrementar sus competencias ejecutivas, pero en paralelo, esta modificación intensificó los mecanismos de control por parte de pleno, instaurando la cuestión de confianza, y modificando la moción de censura con el objetivo de facilitar su debate y votación.

El incremento de las funciones ejecutivas del Alcalde constituye un paso más para facilitar la gestión local, pero la gobernabilidad local se afianza todavía más si tenemos en cuenta que las normas que regulan el régimen local disponen de mecanismos que pretenden asegurar la estabilidad, tales como las limitaciones impuestas a la moción de censura, la eliminación de mayorías especiales para la adopción de acuerdos por parte del pleno, o el incremento de las cuantías de los asuntos que requieren la intervención de este órgano colegiado. Es evidente que conforme a la alternativa propuesta, la posibilidad de parálisis de la gestión local sigue vigente, dado que el pleno conserva, como no podía ser de otra manera, funciones normativas y presupuestarias esenciales para la gestión y ejecución de las políticas locales pero este problema sólo se conjura asegurando mayorías sólidas en el pleno que pueden lesionar otros valores democráticos como la representatividad de los vecinos tal y como hemos hecho constar anteriormente.

Esto demuestra que algunas de las finalidades y objetivos en que se ha justificado la conveniencia de implantar un sistema de elección directa de los Alcaldes se han conseguido incidiendo en el plano organizativo de las entidades locales, y efectuando una redistribución de atribuciones entre sus órganos en el sentido indicado dirigidas a reforzar la figura del Alcalde y a facilitar la adopción de decisiones, al menos en el plano ejecutivo, sin necesidad de incidir en el sistema electoral vigente.

Es cierto que el sistema de elección directa, quizá sea el que mejor encaje en un régimen de organización en el que el Alcalde tiene atribuidas importantes

(44) En este sentido puede verse BAENA DEL ALCÁZAR M. (2000): 17.

competencias ejecutivas y de gestión, y que además ostenta la facultad de conformar los órganos ejecutivos a través del nombramiento de los miembros de la Comisión de gobierno y de los tenientes de Alcalde. Si este órgano ha de tener estas facultades, quizá ello requiera cambiar el modelo de elección indirecta por otro basado en la elección directa por los vecinos que sitúe más cerca la elección de este órgano de la voluntad popular. El destacado papel del órgano unipersonal quizá reclame la necesidad de otorgarle legitimidad directa (45). En este último sentido se ha señalado la idoneidad del sistema de elección directa por resultar más adecuado a la verdadera naturaleza del sistema de gobierno local que configura al Alcalde como titular principal del poder municipal de carácter ejecutivo.

Sin embargo, este objetivo dirigido a dotar de legitimidad directa la figura del Alcalde puede conseguirse también estableciendo un modo de elección de carácter automático, basado en la representatividad de los partidos, o incluso de los propios concejales, y en donde el Alcalde fuera elegido por los vecinos sin intervención de los concejales, atribuyendo esta condición al cabeza de la lista más votada, lo que si duda incrementaría los mecanismos de la democracia representativa. E incluso podría afirmarse la posibilidad de un sistema electoral basado en la representación del propio candidato, siempre que las opciones electorales de los vecinos con derecho a voto se manifestarán a través de la opción por unas listas electorales desbloqueadas, tal y como propone el libro blanco del Gobierno local. Cualquiera de estas dos opciones electorales permitiría mantener los instrumentos de control atribuidos al pleno y, por tanto, el régimen de organización y la distribución de competencias entre los distintos órganos en coordinadas muy similares a las existentes en este momento.

Por tanto, y puesto que los objetivos de gobernabilidad y estabilidad local pueden alcanzarse también desde los presupuestos de la organización y funcionamiento del régimen general de organización, merece la pena apostar por reformas del régimen de elección de los Alcaldes que potencien la participación de los electores, pero que no alteren sustancialmente el esquema organizativo y

(45) Sin embargo, se ha señalado que esta estructura orgánica, implantada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, necesitaria de modificaciones en el caso de que se optara por establecer un sistema de elección del Alcalde por sufragio universal. En este sentido puede citarse a GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2001): 236, que señala que la organización prevista en la LRBRL entrecruza funciones de mera gestión y funciones normativas que se reparten entre el Pleno y el Alcalde en tanto que la función de control se diluye. Según el citado autor, la nueva posición del Alcalde requiere configurar dos bloques de funciones: uno atribuido al pleno con funciones de control, deliberación e impulso político y de carácter normativo pero desprendido de todo contenido gestor y ejecutivo; y otro bloque funcional de gobierno, ejecución y gestión atribuido al Alcalde y por delegación a su equipo de gobierno.

funcional vigente, sobre todo teniendo en cuenta que algunos de los objetivos que el sistema de elección directa de los Alcaldes pretende, tales como una mayor agilidad en la gestión debido al incremento de competencias ejecutivas se han alcanzado ya a través de una redistribución de competencias entre los órganos locales.

b) *Regímenes especiales. En especial el régimen de organización de los municipios de gran población*

Este nuevo régimen de organización se introduce por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y supone una modificación importante respecto del régimen general de organización previsto hasta ese momento. Como características propias de esta forma de gobierno se mantiene el sistema de elección del Alcalde, idéntico al previsto para el régimen general de organización, e igualmente se mantienen en los mismos términos los mecanismos de control, a saber, la moción de censura y la cuestión de confianza.

Pero la reforma efectuada por la Ley 57/2003 incide en estos perfiles asamblearios (46), estableciendo un nuevo reparto de funciones dentro de la organización institucional del municipio que comporta una separación de funciones entre el órgano de carácter normativo, y el ejecutivo local, convertido en un auténtico gobierno local con competencias propias, a diferencia del régimen general donde actúa por delegación del Alcalde (47). Paralelamente, el Alcalde asume las funciones típicas de un presidente en un sistema parlamentario, pierde en favor de la Comisión de gobierno gran parte de las funciones ejecutivas y de gestión que tiene atribuidas en el régimen general, manteniendo las de representación institucional y dirección política, ostentando libertad absoluta para formar el gobierno local, y pudiendo nombrar como miembros de la Junta de gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, con un límite y es que su número no exceda de un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno excluido el Alcalde. Todo ello aproxima el régimen instituido por los municipios de gran población al mo-

(46) En este sentido puede verse JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2003): 87. Igualmente puede verse PAREJO ALFONSO, L. (2004): 55-96.

(47) Como siempre, la traslación de esta forma de gobierno al ámbito local es perfecta, de modo que a pesar de la separación de funciones que se quiere establecer entre el pleno, como órgano de carácter normativo y el ejecutivo local, el primero sigue conservando competencias que en un régimen parlamentario corresponderían al presidente, tales como la definición de la estructura administrativa u orgánica.

delo parlamentario, más alejado de un sistema de elección directa del órgano unipersonal .

La finalidad inicial de este nuevo régimen tenía como objetivo dar solución a los problemas específicos de los municipios en atención a su volumen de población, y del volumen de asuntos y mejorar con ello en la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades. Para ello, la legislación de régimen local introduce un modelo de organización que presenta cierto mimetismo con la forma de gobierno estatal, en los términos que hemos señalado. Pero al mismo tiempo la reforma se ocupa no sólo del pleno y de los órganos de gobierno, a los que siguiendo la terminología de la LOFAGE califica como superiores, sino también de los de carácter administrativo, tanto de carácter directivo como inferiores a ellos (48). La reforma incide en la organización administrativa estableciendo una distinción entre órganos superiores y directivos similar a la prevista por la LOFAGE, lo que viene a demostrar que se ha extrapolado la organización de la Administración estatal al ámbito local. De este modo se estructuran jerárquica y separadamente los órganos de decisión de nivel político (de gobierno) y los de alta dirección y gestión de las distintas áreas y funciones de carácter general, sectorial y territorial.

La incorporación de estas singularidades persigue una clara finalidad, y es adaptar la Administración local al modelo vigente en las llamadas Administraciones superiores (Estado y Comunidades Autónomas) caracterizadas por una clara diferenciación entre órganos ejecutivos y órganos de producción normativa, la distinción entre el órgano u órganos de dirección política y el aparato administrativo burocrático (49), y un marcado régimen de especialización material estableciendo una organización basada en la división funcional (50).

(48) En el ámbito de la Administración estatal el volumen de competencias y la envergadura de la maquinaria administrativa aconsejan la distinción entre órganos superiores y directivos, e igualmente implica diferenciar entre órganos de dirección política y la organización burocrática administrativa, en base al principio de eficacia. La reforma efectuada por la Ley 57/2003 ha incidido también en la separación de los órganos de decisión de nivel político de gobierno y los de carácter administrativo, y en concreto los de alta dirección y gestión de las distintas áreas y funciones. Ello permite establecer una jefatura administrativa y no política inmediatamente subordinada al concejal de la que van a depender los diferentes órganos administrativos.

(49) BAENA DEL ALCÁZAR, A. (2000), señala que sólo mediante la configuración adecuada de estos puestos orgánicos terminaría por crearse un grupo de altos funcionarios municipales que fueran los actores administrativos en el diálogo entre políticos y administrados, lo que contribuiría a mejorar la gestión local.

(50) Para que la adaptación de este modelo quedara plenamente justificada en el ámbito local debería haberse producido conjuntamente con el tan anunciado incremento de las competencias municipales, que a fecha de hoy todavía no se ha producido, pero que de efectuarse sí reclamaría estas adaptaciones organizativas. La adopción de este modelo puede ser necesaria en el caso de

Como vemos, este régimen de organización especial incide en aspectos que no coinciden con las pretensiones ni los presupuestos que subyacen en el establecimiento de una fórmula de elección directa del Alcalde, puesto que en dicho régimen no se potencia tanto el reforzamiento de la figura del Alcalde y el incremento de sus competencias, cuanto la diferenciación o división de funciones ejecutivas y normativas asignadas al pleno y al gobierno local. Es cierto que esta división de funciones es un presupuesto para reforzar la figura del Alcalde, pero sin duda debe comportar la atribución de las funciones ejecutivas a este órgano y no a la comisión de gobierno, por mucho que la designación de sus miembros dependa del Alcalde (51). Pero en todo caso, esta diferenciación de funciones ejecutivas y normativas es un elemento que permite igualmente agilizar la gestión local y que reduce significativamente las posibilidades de bloqueo por parte del pleno, cuyo papel queda ceñido a los términos expuestos anteriormente.

La necesidad de adoptar una forma de elección directa del Alcalde en este régimen especial de organización limita su sentido desde el momento en que el órgano unipersonal pierde gran parte de las competencias ejecutivas que tiene asignadas en el régimen general a favor de la comisión de gobierno que las asume como propias. Un sistema de elección directa del Alcalde parece reclamar un incremento de sus competencias ejecutivas para que dicha elección satisfaga las exigencias de legitimidad y participación que se han puesto de manifiesto más atrás, circunstancias que no concurren en este régimen especial de organización. El Alcalde se configura como órgano de dirección política, de carácter representativo y simbólico más próximo a un modelo parlamentario (52). La elección directa del Alcalde garantiza su legitimación directa, pero tal y como está conformado este régimen de organización, cabe la posibilidad de que una parte de los miembros de la Comisión de gobierno, que es el órgano en el que recaen el grueso de funciones ejecutivas, ni siquiera ostenten la condición de concejales, sino que sean personas libremente elegidas por el Alcalde que ca-

municipios de cierta población, pero es cuestionable su generalización en los términos en que la Ley de Bases prevé su aplicación, sobre todo si se tiene en cuenta que habrá municipios que accedan a este régimen no por razón del volumen de población, sino simplemente por ser capital de provincia.

(51) En este sentido, GARCÍA FERNÁNDEZ (2001): 238, que señala que no es operativo reforzar la legitimidad democrática del Alcalde para convertirlo en el presidente de un órgano colegiado aun cuando los miembros de éste sean designados por el propio Alcalde.

(52) Así lo ha puesto de manifiesto PAREJO ALFONSO, L. (2004): 67, que ha señalado cómo la elección directa del Alcalde resulta contradictoria con la tendencia actual a la parlamentarización del sistema de gobierno local, iniciada para los municipios de gran población por la reforma legal de 2003.

rezcan de legitimidad directa. Su legitimación provendría indirectamente de la designación por parte del Alcalde (53).

Es obvio que en este modelo de organización las exigencias de un sistema de elección directa son ajenas a la configuración estructural de los órganos locales y de las competencias que tienen atribuidas (54), de modo que no constituyen ni muchísimo menos una exigencia consustancial al modelo de organización que rige los municipios de gran población. El modelo de organización local no reclama ni justifica por sí solo la implantación de este sistema electoral y sobre todo plantea la cuestión de su posible compatibilidad con el modelo de organización propuesto.

B. La subsistencia de la moción de censura y la cuestión de confianza como presupuesto de compatibilidad entre el sistema de elección del Alcalde y los regímenes de organización vigentes

Los sistemas electorales que suponen una supresión de los mecanismos de control, tales como la moción de censura, son en principio incompatibles con los regímenes de organización y funcionamiento vigentes actualmente en nuestro ordenamiento jurídico. La moción de censura y la cuestión de confianza son las piedras angulares cuya supresión desestabilizaría el equilibrio entre las atribuciones de los distintos órganos locales y obligaría a modificar el régimen de organización previsto. Siempre que el sistema de elección que se establezca permita mantener estos mecanismos de control será compatible con el esquema institucional de organización previsto por el régimen general y por el régimen especial de organización local.

La moción de censura y la cuestión de confianza son los instrumentos que permiten reequilibrar el incremento de competencias ejecutivas y de gestión que la legislación de régimen local, en las sucesivas modificaciones, ha venido descontando del órgano plenario para su atribución a los órganos ejecutivos, ya

(53) En este sentido puede verse SÁNCHEZ BLANCO, A., «Modernización del Gobierno Local y gobernanza europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, septiembre, 2003, pág. 22 que señala que la composición de la Junta de Gobierno Local, con la mitad de sus miembros designados libremente por el Alcalde, sin necesidad de poseer la condición de concejal está en oposición con los pronunciamientos de las instituciones comunitarias que valoran la legitimidad institucional de los cargos elegidos por sufragio universal, directo y secreto. E igualmente contradice estas pretensiones el mantenimiento de la elección del Alcalde por los concejales al eludir la legitimación que pudiera tener la elección directa del Alcalde por los vecinos.

(54) Así lo ha señalado el Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009.

sea el Alcalde en el régimen general, ya a la Junta de Gobierno en el régimen especial.

La relación causa efecto entre redistribución de competencias e incremento de los mecanismos de control ya pudo apreciarse con motivo de la modificación de la LRBRL por Ley 11/1999, de 21 de abril, que perfecciona el régimen de convocatoria y celebración de las sesiones extraordinarias dirigidas a debatir la moción de censura, y que introduce en el ámbito local la figura de la cuestión de confianza, desconocida hasta entonces en el ámbito local.

De acuerdo con estos argumentos puede decirse, por tanto, que el mantenimiento de la moción de censura y de la cuestión de confianza es presupuesto para mantener el equilibrio de atribuciones que actualmente ostentan los distintos órganos de gobierno local, y por ente para asegurar la compatibilidad entre el sistema electoral y los regímenes de organización y funcionamiento vigentes actualmente.

Esta posible incompatibilidad que podría plantarse en caso de supresión de la moción de censura plantea una cuestión, y es si debe adaptarse el régimen de organización al sistema electoral que potencia la elección directa del Alcalde, o si debe primar la forma de organización que resulte más adecuada a la gestión de estos entes, y supeditar a ello el sistema de elección que mejor se adapte a este modelo de organización. En definitiva, la incompatibilidad que en algunos casos puede detectarse entre el sistema de elección directa y algunos de los regímenes de organización vigentes plantea dos cuestiones importantes: 1) Si debe estar el régimen de organización que se establezca al servicio de la forma de elección del Alcalde, es decir, si desde el punto de vista de los principios de participación democrática debe articularse en todo caso un sistema de elección directa del Alcalde y adaptar a él el régimen de organización más conveniente, y 2) si es conveniente y necesaria la uniformidad en el sistema de elección del Alcalde o, dicho de otro modo, si ha de propugnarse la elección directa de los Alcaldes con carácter general y para todos los municipios.

Esta cuestión se ha de dirimir en el marco de los objetivos y principios a los que están orientadas ambas opciones, lo que invita a una reflexión sobre la finalidad perseguida al establecer un determinado modelo de organización local, y sobre todo a valorar la necesidad de introducir reformas en el sistema de elección del Alcalde basadas en la consecución de objetivos que ya están presentes en el establecimiento de un determinado régimen de organización y funcionamiento, como puede ser el incremento de las funciones ejecutivas del órgano unipersonal o el reforzamiento de su posición en el conjunto institucional de la entidad local, objetivos que se han conseguido en gran parte a través la modificación del régimen de organización y funcionamiento de estos entes,

lo que determina que el interés por establecer un sistema de elección directo se centre sobre todo en el objetivo de dotar a los ciudadanos con derecho a voto de una mayor participación.

De acuerdo con todo ello cabe decir que las exigencias de una modificación sustancial de nuestro sistema electoral son inexistentes, por lo que se trata de buscar una fórmula intermedia, que garantice un equilibrio entre las exigencias que impone el principio de participación, la representatividad que en todo caso es exigible a las Corporaciones locales, las exigencias derivadas de la estabilidad y gobernabilidad local y el mantenimiento de los regímenes de organización previstos por la legislación vigente. Un difícil equilibrio que puede conseguirse introduciendo algunas modificaciones en el sistema electoral, dirigidas principalmente a dotar de una mayor participación directa al electorado, pero que permitan converger en una fórmula intermedia capaz de conciliar el sistema de elección y el régimen de organización vigente.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA OPCIÓN POR UNA FORMA DE ELECCIÓN AUTOMÁTICA DE LOS ALCALDES BASADO EN EL SISTEMA PROPORCIONAL

La elección del Alcalde se incardina sin duda en una reflexión general sobre el sistema electoral, pero también incide sobre los planos organizativo y funcional de las entidades locales. Por ello la opción electoral que se adopte estará sujeta a varios condicionantes que oscilan entre un equilibrio de principios y la elección de un sistema electoral que encaje con los regímenes de organización y funcionamiento previstos por nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, el sistema que se articule debe garantizar la armonía entre las exigencias que impone el principio de participación, que implica la elección del Alcalde por los electores, sin intermediarios, la representatividad que en todo caso es exigible a las Corporaciones locales y las exigencias derivadas de la estabilidad del gobierno local que implica articular un sistema electoral que garantice que el Alcalde elegido va a tener una cierta continuidad al frente de la gestión local. Un difícil equilibrio de principios no siempre conciliables, donde hay que dar prioridad a la idea de representación democrática, y al principio de participación, y donde la estabilidad de la gobernanza local no puede garantizarse sobre la base de una merma al principio de representatividad democrática de las Corporaciones locales, sino que debe conseguirse sobre la base de la cultura del pacto «tan arraigada en la vida local y tan necesaria a escala autonómica y local».

Hay que tener en cuenta que el sistema de elección directa del Alcalde tampoco asegura por sí solo una mejor gobernabilidad de las Corporaciones locales, a menos que vaya acompañado de mecanismos adicionales, tales como la vinculación automática de un número de concejales que pertenezcan al mismo partido del Alcalde que haya resultado elegido. Esta opción, sin embargo, debe observarse bajo el tamiz de la representatividad de las distintas opciones políticas y del derecho de participación en los asuntos públicos propugnando por el artículo 23 de la Constitución. En este sentido la atribución de una mayoría absoluta al candidato que haya sido elegido Alcalde supone una forma artificial de asegurar la gobernabilidad, que tampoco impide los casos de transfugismo, y que merma la representatividad de los ciudadanos en las instituciones de gobierno. En efecto, la aplicación de este sistema de prima electoral supone una menor representación del conjunto social, en la medida en que las decisiones no se consensúan entre las distintas fuerzas políticas. Y si bien supone un incremento de la participación ciudadana, ésta tampoco se lleva a sus últimas conclusiones si se vincula el voto a un sistema de lista cerrada donde el candidato a Alcalde ya viene impuesto. A ello hay que añadir la necesidad de realizar complejos procedimientos electorales a dos vueltas para evitar que el candidato elegido sea el candidato más votado pero no represente la mayoría.

En este sentido, entiendo que un equilibrio de todos estos principios podría conseguirse articulando un sistema de elección automática del Alcalde, atribuyendo esta condición al cabeza de lista más votada, con distribución proporcional de las concejalías en función de los resultados obtenidos en las elecciones, pero sin primar a la lista más votada, que si bien asegura la adopción de decisiones con las mayorías necesarias, supone una merma al principio de representación tal y como hemos indicado. De ahí que la alcaldía recaiga en el concejal que encabeza la correspondiente lista electoral más votada. Este sistema se adecua también a un diseño electoral ajustado a los límites impuestos por la propia Constitución, cuyo artículo 6 configura a los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política.

Se trataría en definitiva de establecer como sistema de elección del Alcalde el sistema que en la legislación electoral vigente queda configurado como una mera alternativa para el supuesto de que no se obtenga la mayoría absoluta del voto de los concejales, reforzando la gobernanza local por la vía del incremento de funciones ejecutivas y de gestión del Alcalde o del órgano de gobierno, en cuyo caso debiera concederse al Alcalde una mayor libertad de elección de su equipo de gobierno, como así se ha hecho en los municipios de gran población. Y en esta misma línea también se han de valorar positivamente las reformas de la legislación de bases de régimen local restringiendo los supuestos en que es

necesario obtener mayoría absoluta para la adopción de decisiones. Así la estabilidad de gobierno en las Corporaciones locales puede conseguirse mediante distintas fórmulas, sin necesidad de establecer una forma de elección el Alcalde que necesariamente introduciría variantes en el sistema electoral y en el régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales. Algunas modificaciones de la LRBRL han abierto camino en este sentido. En esta línea debe entenderse la atribución de mayores funciones de carecer ejecutivo a los Alcaldes, el incremento de la cuantía de los asuntos que requieren la intervención del pleno, la supresión de las mayorías cualificadas de los acuerdos plenarios, o la reducción de las materias para cuya aprobación por parte del pleno es necesaria la mayoría absoluta. Y en esta misma línea deben entenderse las restricciones impuestas a la moción de censura en el ámbito local.

Estas previsiones legales permiten contrarrestar algunas de las objeciones que se han planteado al sistema de elección que proponemos, y que se centran sobre todo en la inestabilidad que podría plantear el hecho de que el candidato más votado no contara con mayoría de los concejales. Es cierto que todas las medidas que se han expuesto más atrás y que se incorporan a la LRBRL contribuyen a asegurar el funcionamiento y la gobernabilidad de las Corporaciones locales, aunque no se puede desconocer que existen importantes atribuciones que continúa ejerciendo el pleno, tales como las funciones normativas o de aprobación de los presupuestos que pueden dificultar esa gobernabilidad. De todos modos esta consecuencia no merece por sí sola una valoración negativa, sobre todo si tenemos en cuenta que permite que la decisión del electorado sea la única relevante para la elección del Alcalde. Por otra parte, en el ámbito estatal o autonómico no siempre se gobierna en mayoría, sin que ello haya originado hasta la fecha problemas de inestabilidad. Antes bien, presupone la necesidad de negociación y consenso en la adopción de decisiones.

La alternativa planteada supone más que una modificación absoluta del sistema electoral, la introducción de algunos elementos de reforma, de manera que se incrementen las posibilidades de elección del Alcalde por los vecinos sin necesidad de elecciones separadas del Alcalde y del pleno, ni de segundas vueltas.

Adoptada, por tanto, la opción basada en el sistema de listas, cuestión distinta es la alternativa por un sistema basado en la representación del candidato (en que resultaría elegido el candidato más votado) o el sistema de representación según el cual resultaría elegido Alcalde el candidato que encabeza la lista más votada. Ambos sistemas serían adaptables con ligeras modificaciones al régimen de organización vigente. Hay que recordar que el Libro Blanco del Gobierno Local establece la opción por uno u otro sistema en función del volu-

men de población del municipio. En este sentido, el Libro Blanco del Gobierno Local planteaba distintas alternativas, tales como la extensión del sistema electoral previsto para los municipios de entre 100 y 250 habitantes a los municipios de hasta 1.000 habitantes (55) (con una corrección y es que la elección del candidato más votado constituyera la primera y única opción en la elección del Alcalde), y el empleo en municipios de más de 1.000 habitantes del sistema de elección automática del cabeza de lista que haya obtenido la mayoría absoluta de los sufragios.

En definitiva, la propuesta (56) que planteamos pasa por conseguir la gobernabilidad local por la vía del equilibrio de las distintas alternativas establecidas para ello, a saber, designación como Alcalde del candidato que encabeza la lista más votada o el que reciba mayor número de votos, y la redistribución de competencias favorable a la adopción de decisiones por los órganos ejecutivos, limitando el número de asuntos que requieren mayoría absoluta, y restringiendo el planteamiento de la moción de censura.

Las otras alternativas de elección directa, tales como el sistema de elección a dos vueltas o la elección separada de Alcalde y concejales, comportan necesariamente reformas de gran calado, tanto en los procedimientos electorales como en el régimen de organización y funcionamiento de los gobiernos locales. Esta circunstancia, unida al hecho, como expresa el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local, de la ausencia de crisis o de una demanda social de modificación del sistema electoral local, hacen aconsejable optar por reformas o modificaciones que no comporten una reforma global del sistema electoral y que sean compatibles con los regímenes de organización vigentes hoy en día.

En definitiva, se aboga por introducir algunos elementos de reforma en el sistema actual, de forma que sin alterarlo sustancialmente, ni añadirle complejidad, se incrementen las posibilidades de elección directa por los vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

ALIENDE, J. M. (1996): «Gobierno y Democracia local», *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 270, págs. 431-470.

(55) La posibilidad de extender el sistema electoral que hoy rige para los municipios de menos de 250 habitantes a otros de mayor población ha sido propuesta también por SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): 306.

(56) Sobre este punto pueden verse las distintas propuestas planteadas por el Libro Blanco de Gobierno Local.

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000): «Problemas del Gobierno Local en España (con especial referencia a la organización administrativa)», *Cuadernos de Gobierno y Administración*, núm. 1, págs. 11-22.
- BARATA I MIR, J. (1999): *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2004-2005): «Primer borrador del Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España y sistema de elección del Alcalde», *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 296-297, págs. 351-386.
- CANALES ALIENDE, J. M. (1997): «Gobierno local y democracia», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 270, págs. 431-468.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1988): «Las elecciones locales», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, págs. 687-734.
- DE ESTEBAN, J. (1990): «El fenómeno español del transfugismo político y la jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, págs. 7-32.
- DE LOPE, M., y SANZ FERNÁNDEZ, L. (1986): *Administración local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1989): *Administración Local y constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, vol. II, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1991): *Administración Local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, vol. III, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DELGADO SOTILLOS, I., y LÓPEZ MIETO, L.: «Un análisis de las elecciones municipales», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76, págs. 195-219.
- FANLO LORA, A. (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, CEC.
- FONT I LLOVET, T. (1998): *El acto de gobierno: un análisis en los ordenamientos francés y español*, CEDES.
- (dir.) (1992): *Informes sobre el Gobierno Local*, Madrid, MAPFundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- (2001): «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2001): «La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, núm. 52, págs. 205-245.
- GARCÍA MORILLO, J. (1998): *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. (1996): *La cuestión de confianza*, Madrid, McGraw-Hill.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2003): «Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los municipios de gran población)», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 71-106.
- (...): *La reforma de gobierno local: ¿cambio o continuidad?* Citar.
- LÓPEZ PELLICER, J. A. (1990): «La moción de censura al alcalde», *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 247, págs. 433-448.

- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1994): «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, págs. 261-311.
- (1999): «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, 1999.
- (1994): «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, págs. 261-311.
- MARTÍN RETORTILLO, S. (1982): «Las corporaciones locales en el anteproyecto de constitución», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, págs. 9-46.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, J. L. (1999): «Actos de gobierno y Administración local», en el libro Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver, *Nuevas perspectivas del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ MARÍN, A. (1989): «La elección o nombramiento y cese del alcalde: historia legislativa y régimen actual», *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, núm. 242, pág. 382.
- MERCADAL VIDAL, F. (1988): «Organización municipal», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, Madrid, Civitas, págs. 865-941.
- MONTERO, J. R. (1997): «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, págs. 9-46.
- MONTERO GIBERT, J. R. (1979): «La moción de censura en la Constitución de 1978», en RAMÍREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución España*, Zaragoza, libros Pórtico, págs. 273-305.
- MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 2 vols.
- ORTEGA, L. (1991): «El alcalde como elemento de la organización municipal», en *Documentación Administrativa*, núm. 228, págs. 45-60.
- PAREJO ALFONSO, L. (1987): «La autonomía local: la determinación de su contenido competencial», en AAVV: *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Barcelona, Diputación de Barcelona, págs. 89-131.
- (2004): «Una visión sobre el gobierno local», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 55-96.
- (2005): «La modernización del Gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 668, págs. 5-7.
- REBOLLO PUIG, M. (1985): «La moción de censura en la administración local», *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 227, págs. 459-468.
- RUIZ-RICO, G., y GAMBINO, S. (1997): *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch/Universidad de Jaén.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2003): «Modernización del gobierno local y gobernanza europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, págs. 172-2111.
- (1982): «El control de la actividad de los presidentes de las Corporaciones Locales», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 215, págs. 464 y sigs.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», en FONT I LLOVET, T.: *Informe sobre el gobierno local*, Madrid, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, págs. 289-321.
- SANTOLAYA MACHETTI (1985): «Nota en torno a la posibilidad de cese de los alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura (Comentario a cuatro recientes decisiones judiciales)», *Revista de Administración Pública*, núm. 108, págs. 225-267.
- TRUJILLO PÉREZ, A. J. (1999): *La moción de censura en las entidades locales*, Madrid, Civitas.
- VALLES, J. M. (1986): «Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, págs. 7-28.

RESUMEN

El Consejo de Estado, emitió con fecha 24 de febrero de 2009 un Informe a petición del Gobierno en el cual se pronuncia sobre una posible modificación de la Ley de Régimen Electoral General que afectaría también al régimen electoral local y especialmente al sistema de elección de los Alcaldes y a la posibilidad de su elección directa.

Pero una modificación del sistema electoral en el sentido indicado tendría importantes repercusiones en la organización y el gobierno local al incidir en el régimen de distribución de competencias atribuidas a los órganos locales así como en el mantenimiento de los sistemas de control político, tales como la moción de censura y la cuestión de confianza.

Precisamente se analiza en este trabajo la incidencia que un sistema de elección directa tendría en estos aspectos, así como su compatibilidad o no con las formas de organización y sistemas de control político previstos en nuestro ordenamiento jurídico actual.

PALABRAS CLAVE: organización local; elección de los Alcaldes; moción de censura; cuestión de confianza.

ABSTRACT

The Council of State issued dated February 24, 2009 a report at the request of the Government which decides on a possible revision of the General Electoral regime that would affect also to the local electoral system and especially the system of election of mayors and their possible direct choice Act. But an amendment to the electoral system accordingly would have important implications in the Organization and the local Government to influence in the scheme of distribution of powers conferred on the local bodies, as well as in the maintenance of the systems of political control such as the

motion of censure and the question of confidence. It is precisely this work object scan the impact that a system of direct election would have in these areas, as well as their compatibility or not with the forms of organization and political control systems under our current legal system.

KEY WORDS: local organization; election of mayors; motion of censure; question of trust.