



DIARIO DEL DERECHO MUNICIPAL

A vueltas con la elección directa de los alcaldes (RI §1130763)

[12/08/2014](#) - [Estudios y Comentarios](#)

Por José Ignacio Martínez García, Jefe del Servicio de Asistencia a Municipios de la Excma. Diputación Provincial de Granada

A VUELTAS CON LA ELECCIÓN DIRECTA DE LOS ALCALDES

En este estío ha renacido el debate político sobre la conveniencia de la elección directa de los alcaldes, la Constitución, *ex* artículo 140, permite que los alcaldes sean elegidos por los concejales o por los vecinos, por lo que ambas soluciones son constitucionalmente posibles.

En el actual sistema electoral los alcaldes son elegidos directamente por los vecinos en los municipios que estén acogidos al régimen concejo abierto, singular régimen de gobierno y administración que se aplica en municipios de muy escasa población, normalmente de menos de 100 habitantes; en el resto, los alcaldes son elegidos por los concejales.

Esta propuesta de elección directa fue estudiada por el PSOE al inicio del primer mandato de Rodríguez Zapatero y lo es ahora por el PP. Independientemente de los cálculos electorales que antes y ahora pudieran haberla impulsado, en mi opinión la propuesta es coherente con la evolución de nuestro régimen local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen local, cuando fue aprobada, optó por un modelo claramente corporativo del gobierno local, con una preponderancia del pleno en la adopción de acuerdos y con sujeción a rígidas mayorías para los asuntos de mayor importancia: mayoría absoluta en bastantes casos e incluso de dos tercios en los asuntos de más trascendencia política. Manuel Zafra ha recordado las referencias a este modelo como un gobierno local de concentración: “un régimen de asamblea donde las funciones de control y las de ejecución se encomendaban al órgano colegiado que significativamente recibe el nombre de pleno”.

La evolución legislativa de estos último treinta años ha ido decantando la mayoría de las atribuciones municipales a favor del alcalde o del equipo de gobierno por él elegido, con una notable y paralela pérdida del poder decisorio del pleno. Nuestro alcalde se perfila cada vez más como lo que en ciencia política se denomina un “alcalde fuerte” (*strong mayor* en la literatura anglosajona) y el modelo deriva hacia el presidencialismo, con un pleno cada vez más asimilado a un parlamento que controla y legisla sólo en asuntos trascendentales, alejado del modelo corporativo del que inicialmente se partió.

Aunque algunos autores han criticado este viraje hacia la parlamentarización de la vida local, debe recordarse una diferencia fundamental entre el modelo estatal y autonómico y el local. Mientras que las Cortes Generales o los parlamentos regionales pueden dictar leyes que rebasen el límite material que la Constitución y los estatutos les garantizan, pues técnicamente no existe una “reserva de reglamento”, el pleno no puede adoptar acuerdos en materias competencia del alcalde. Esto hace que el modelo local se asemeje más a un modelo presidencialista que a uno parlamentario.

Las dos modificaciones más importantes sufrida por la Ley de Bases de Régimen Local, antes de la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, fueron la del año 1999, realizada tras el denominado *Pacto local*, y la de 2003, la de *Modernización del gobierno local*. En

la primera de ellas se reforzaron las competencias del alcalde en detrimento del pleno, se redujeron los asuntos de mayoría absoluta y se suprimieron las mayorías de dos tercios. Como compensación se modificó la regulación las comisiones informativas, se dotó a la oposición de la posibilidad de convocar un pleno extraordinario de modo semiautomático y se distinguió claramente en las sesiones plenarias la parte destinada a la adopción de acuerdos de la parte destinada al control político del gobierno. En la de 2003 se trasladó, en los municipios de gran población, el peso del gobierno municipal a la junta de gobierno local, nuevamente en detrimento del pleno. En la misma línea de reforzamiento de las funciones ejecutivas del alcalde iba el anteproyecto de ley de gobierno local que tramitaba el Gobierno en 2006, y que pese a estar prácticamente acabado y haber concitado el apoyo del PP en el seno de la FEMP, no prosperó por la desidia política del mismo gobierno que lo impulsó.

El reforzamiento del papel del alcalde y el menoscabo de las atribuciones del pleno del pleno ha sido justificado, no solo por la necesidad de asegurar gobiernos con capacidad resolutive, ágiles en la toma de decisiones y evitar eventuales bloqueos políticos por el máximo órgano de representación municipal, también, como acertadamente señala el profesor Zafra, para evitar la perversión de la democracia que implica reconocer funciones de gobierno a las minorías situadas en la oposición. Ciertamente las minorías, aunque no puedan gobernar por sí, sí pueden impedir el gobierno en numerosos casos.

La legislación de régimen local y la electoral han diseñado, por ello, sistemas para impedir el bloqueo por el pleno de la acción del alcalde: así cabe la posibilidad de ligar la aprobación de determinados acuerdos de especial importancia a una cuestión de confianza (novedad recogida en la ley de régimen electoral tras el *Pacto local*) o la posibilidad, introducida por la reforma de 2013, de que el presupuesto sea aprobado, en determinados supuestos excepcionales, por la junta de gobierno local en sustitución del pleno. Como último recurso, cabe que el pleno sustituya a un alcalde por otro mediante una moción de censura.

Parece que una lógica consecuencia de este proceso de reforzamiento competencial de la figura del alcalde fuera que éste obtuviera una legitimación directa por los ciudadanos. No obstante, esta posibilidad plantea algunos problemas que no son fáciles de solventar.

La principal dificultad surge, en el caso de doble elección municipal, una para los concejales que integran en el pleno y otra para el alcalde, por la posibilidad de bloqueo institucional en aquellos casos en que el alcalde perteneciera a un partido político distinto del que ha obtenido la mayoría en el pleno y no se llegara a un acuerdo entre ambos, pues el pleno podría no aprobar asuntos trascendentales para el ayuntamiento, como los instrumentos de planeamiento, el presupuesto o las ordenanzas fiscales, sin que en este sistema cupiera la posibilidad de desbloqueo mediante una moción de censura o una cuestión de confianza, pues si hemos optado por la democracia directa para la elección del alcalde, este no puede ser sustituido por un órgano representativo como el pleno.

Aunque se ha invocado la mayor legitimidad que ostentaría el alcalde para lograr acuerdos con un pleno en el que está en minoría, no debe olvidarse que la misma legitimidad la ostentarían los concejales, pues todos habrían elegidos directamente por los vecinos. El problema no encuentra solución por una jerarquía de legitimidades y la experiencia de 35 años de gobiernos locales nos hace predecir que se producirían numerosas situaciones de bloqueo institucional.

En esta situación debería permitirse la convocatoria de elecciones anticipadas, pero esta no asegura que en unos segundos comicios no pudiera volver a repetirse el mismo problema.

Desde el punto de vista normativo cabría proponer un masivo desplazamiento de las competencias del pleno hacia el alcalde y la junta de gobierno local, vaciando al pleno de competencias decisorias y dejándolo reducido a un órgano de control político de la gestión del alcalde y el equipo de gobierno. Esta alternativa, sin embargo, podría vulnerar lo dispuesto en el artículo 140 de la Constitución que encomienda el gobierno del ayuntamiento al alcalde y los concejales. El pleno, en cuanto órgano que reúne a todos los concejales del ayuntamiento, no puede ser privado de las funciones de gobierno que constitucionalmente tiene atribuidas. Ya, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 233/1999, de 13 de diciembre de 1999, advirtió que el carácter representativo del pleno exige atribuirle un cierto ámbito de decisión en los asuntos más relevantes del gobierno municipal.

Una posibilidad intermedia entre el sistema actual y la elección directa del alcalde sería que la ley

estableciera que será proclamado alcalde el cabeza de la lista más votada, lo cual no es *strictu sensu* una elección directa del alcalde pero se le asemeja mucho. Esta sistema no impide las posibilidades de un alcalde en minoría, pero las reduce mucho, pues en la misma papeleta se elige concejales y alcalde. Para evitar que, pese a todo, el alcalde pueda quedar en minoría ante el pleno la solución pasa necesariamente porque quien gane las elecciones, sea con el porcentaje que sea, se le atribuya la mayoría absoluta del número de concejales. Pasaríamos de un sistema proporcional a un sistema mayoritario, que asigna la mayoría al ganador y reparte el resto proporcionalmente entre los partidos “perdedores”. Así, a un alcalde elegido por los vecinos se le garantiza una mayoría en el pleno.

La Constitución española sólo exige que el gobierno de los ayuntamiento esté en manos del alcalde y los concejales, pero no determina el sistema por el que estos pueden ser elegidos, ni exige un sistema proporcional de elección. Sin embargo el hecho de que los partidos que no han ganado las elecciones queden relegados a un papel de mero control podría afectar el principio democrático. El carácter representativo del pleno podría verse afectado por esta decisión. Deben tenerse en cuenta las recientes críticas del Consejo de Estado a la posibilidad de que la junta de gobierno local apruebe los presupuestos municipales, en lo que ve posible tacha de inconstitucionalidad, al asociar, de algún modo, la autonomía local constitucionalmente garantizada y el carácter representativo del pleno. En democracia, quien gana no lo puede ganar todo, ni quien pierde lo puede perder todo.

Como vemos, la elección directa del alcalde, dejando a un lado las razones políticas que la impulsan, plantean serios problemas jurídicos y de organización de los gobiernos locales que tiene una solución fácil.

José Ignacio Martínez García, Jefe del Servicio de Asistencia a Municipios de la Excma. Diputación Provincial de Granada