

## 1.- Repolitización del gobierno local

Las elecciones municipales de mayo de 2015 –con independencia ahora de las coetáneas elecciones autonómicas– han puesto de manifiesto, entre otras muchas novedades, que los ayuntamientos se han convertido en todo un símbolo de la posibilidad real de iniciar cambios profundos en la concepción misma del poder público, y que, desde ahí, las exigencias de una nueva política, de una nueva manera de hacer política, han empezado a abrirse paso a todos los niveles de la organización pública española. Basten los ejemplos de los ayuntamientos de Madrid, de Barcelona, Valencia, Zaragoza, o de las “mareas” gallegas, etc., junto a otros muchos resultados conocidos, para confirmar que una vez más el mundo local constituye el mejor laboratorio de operaciones que pueden llegar a tener un más largo alcance.

Así se ha demostrado una vez más que en los ayuntamientos se va a hacer y se hace política. En efecto, el mundo local es “gobierno”, en el más profundo sentido de la palabra y no mera “administración”, como ha pretendido la LRSAL. Es cierto que hay dinámicas auspiciadas por la troika que tienden a minimizar la política en los niveles locales, a aligerar estructuras, a disminuir miembros electos y personal político. Por supuesto que toda racionalización y limitación de posibles excesos es conveniente. Pero como digo, la realidad se revuelve, obstinada, y consigue mantener la política en el tablero municipal y reclamar para el mismo la calidad de verdadero “gobierno” político de la comunidad.

En este contexto de “recuperación” de la política es necesario plantearse seriamente una reforma del sistema electoral municipal, sobre la que ya hace ya años que se viene insistiendo. En su día preocuparon los problemas del transfuguismo. En los planteamientos políticos más recientes ha prevalecido la preocupación por evitar los pactos “contra vincitorem”, sobre la base de otorgar una prima para la fuerza más votada, siempre que haya obtenido un mínimo. Así ha sido en la propuesta avanzada por el Partido Popular en las vísperas de las últimas elecciones locales, propuesta que entonces tuvo que abandonar. Se trata de una visión del problema en términos de “partidos” y muy tocada de coyunturalismo. Con todo, ha llevado este tipo de propuestas a su programa de las últimas elecciones generales del 20-D:

“El Partido Popular se compromete al respeto de la costumbre constitucional de que solo formará gobierno la candidatura más votada en España.

Promoveremos una reforma de la Ley Electoral a fin de reforzar el vínculo democrático para que gobierne la lista más votada en el ámbito municipal. Abriremos un proceso de diálogo autonómico para conseguir un pacto entre Administraciones Públicas.

Una nueva regulación de las elecciones locales debería establecer una prima de gobernabilidad a aquellos partidos que hayan ganado claramente las elecciones y con una distancia considerable de la segunda fuerza para asegurar que las opciones de Gobierno responden fielmente a la voluntad de los ciudadanos.

En caso de no existir mayoría absoluta ni una distancia considerable respecto a otros partidos políticos, se propondrá introducir un sistema de doble vuelta que conseguirá que los gobiernos resultantes se correspondan con las decisiones de los ciudadanos.”

Otras perspectivas toman en consideración exigencias más permanentes. Entre ellas, la más significativa es la visión del problema en términos de “legitimación democrática”, de mejora de la calidad de la política y de fortalecimiento del gobierno municipal. Así, en la experiencia comparada, la profunda reforma del sistema electoral local efectuada en Italia en 1993, con la introducción de la elección directa del alcalde, obedecía a la crisis de los partidos tradicionales y el descrédito de la política propio de la época de la “tangentópolis”. En este contexto, podrían recobrar ahora vigencia en nuestro país las propuestas, como en su día formulara el PSOE (Proposición de ley orgánica *BOCG*, Congreso, 7 diciembre de 1998), en favor de la elección directa del alcalde, sistema que tiene perfecta base constitucional en el art. 140 CE.

La posible reforma debería perseguir simultáneamente varios objetivos plausibles de mejora: de la legitimidad, de la representatividad y de la estabilidad de los gobiernos municipales. Las fórmulas manejadas son muy diversas, y pasan, entre otros extremos, por optar entre elección automática o propiamente directa, decidir la elección conjunta o separada de alcalde y concejales, prever mecanismos de una vuelta o de dos vueltas, introducir votos preferenciales, etc., primas a la mayoría, hasta la fijación de circunscripciones electorales infra municipales –los distritos–, etc. Lógicamente ello debe ir acompañado de la adecuación de los mecanismos de censura y de confianza, y no se excluyen eventuales mecanismos de revocación o *recall*. En fin, el reparto de competencias entre pleno, junta de gobierno y alcalde deben guardar coherencia con los demás elementos del sistema político municipal.

No es cuestión aquí de optar por un modelo concreto. Lo importante es llamar la atención sobre la necesidad imperiosa de situar el tema de la reforma electoral local en la agenda insoslayable a cubrir en los años inmediatos. El sistema de elección directa del alcalde está extendido en buena parte de Europa y con una valoración positiva por lo general, y las aportaciones de las experiencias comparadas y los análisis de la doctrina son ya muy maduros, aunque también es cierto que se acostumbra a subrayar la concurrencia de circunstancias específicas que justifican en cada caso la opción adoptada. De todas formas, únicamente con un gran acuerdo entre partidos se puede garantizar la aceptación amplia de una reforma que afecta a las bases de la democracia vivida por la ciudadanía de manera más directa e inmediata. El mero cálculo partidista solo llevará al fracaso de toda iniciativa en este sentido.

Más aún, cabe preconizar que la reforma electoral local contenga una apuesta contra el uniformismo excesivo del régimen local, tantas veces denunciado, y

pueda consistir en ofrecer más de un modelo o sistema determinado, o variantes distintas, que puedan ser objeto de libre asunción, o bien por las CCAA, o bien por cada uno de los municipios, en ejercicio de su propia autonomía organizativa. Sobre la primera posibilidad, más adelante me referiré a ésta como una de las posibles manifestaciones de la mayor interiorización autonómica del régimen local que considero necesaria. Pero también los municipios deberían poder optar entre las posibilidades ofrecidas, como por lo demás ya sucede en el derecho comparado europeo en relación con distintos supuestos de entes locales.

Siendo la reforma electoral una pieza indispensable en la agenda de reformas que debe conducir a una recuperación de la política en todo su sentido, hay que considerar también la conveniencia de mejorar la regulación y la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa en el ámbito municipal. Esta dinámica puede producirse en lo estructural, por medio de un adecuado desarrollo de la organización de los distritos en las grandes ciudades, de cara a una efectiva descentralización interna que aproxime aún más la gestión y la toma de decisiones a la ciudadanía; y en lo funcional, con la predisposición efectiva de procedimientos participativos ágiles que pueden desembocar, cuando sea oportuno, en el recurso a la realización de consultas populares previstas en el art. 71 LBRL.

La rigidez excesiva con que está siendo interpretado el concepto de referéndum, por ejemplo, en la STC 31/2010, relativa al EA Cataluña, va a dificultar la acción del legislador autonómico, que pretende abrir más el espacio en que se mueven estas formas de participación directa, como por ejemplo, con la Ley catalana 4/2010 de consultas populares por vía de referéndum, ya impugnada aunque su suspensión parcial fue levantada por ATC de 9 de junio de 2011. No obstante, es ésta una materia de clara y posible interiorización autonómica (por ejemplo, art. 122 EAC), y ello ha de facilitar aún más la adecuación de tales instrumentos a las realidades municipales de cada territorio.

## **2.– Interiorización autonómica y sistema electoral local**

Los EEAA son instrumentos adecuados para adaptar a su territorio los principios constitucionales de gobierno democrático de los entes locales. En este sentido, junto a las figuras previstas en la CE –Ayuntamiento, alcalde, concejales– puede establecer otros órganos representativos y ejecutivos, siempre que no afecten a su función y posición constitucional. La STC 132/2012 así lo ha aceptado en relación a los Consells Insulars.

Además, como se ha dicho, los EEAA pueden abrir el campo al legislador autonómico para ordenar la forma de gobierno municipal y asimismo, asumir competencias en materia de “régimen electoral local”. Porque debe ponerse en cuestión que sea constitucionalmente obligado el mantenimiento de un mismo, único y prácticamente uniforme sistema como el establecido en la LOREG. En este sentido, es posible sostener que las CCAA pueden ostentar competencias sobre el régimen electoral local.

Es habitual partir de la consideración de que la STC 38/1983, de 16 de mayo, incluyó en el ámbito del art. 81 CE –régimen electoral general como materia reservada a la ley orgánica– el sistema electoral de los municipios al que alude el art. 140 CE. De ahí que la LOREG de 1985 regulara en todos sus aspectos el régimen electoral de los entes locales. No obstante, la misma Sentencia admitió también que los Estatutos podían incorporar normas singularizadas y asumir competencias en materia de elecciones locales.

La STC 38/1983 destaca como el Estatuto Vasco contempla separadamente del régimen local y asume como competencia o materia específica en la CA lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas generales y Diputaciones forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos. Y el Tribunal señala como ello sucede a diferencia del Estatuto Cataluña (1979), que emplea únicamente la expresión “régimen local, sin perjuicio del art. 149.1.18) (FJ, 2º).

El Tribunal señala que la interpretación sistemática de los arts. 81 y 140 CE permite entender que el contenido de la Ley orgánica “comprende lo que es primario y nuclear en el régimen electoral”. De lo que se puede deducir fácilmente que la Ley orgánica no tiene por qué agotar la materia, que admitiría un desarrollo autonómico si así se contemplase en los correspondientes EEAA.

A su vez, en el FJ 3º indica el TC que “la interpretación del alcance y contenido del “régimen electoral general” según expresión del art. 81.1 CE viene dada por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el art. 28 LOTC por la Constitución y los EEAA. De esta manera, concluye en este punto el TC que “El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en las Constitución o en los Estatutos”.

Como se ve, el Tribunal admite ya desde entonces que puede existir lo que luego denominaría un “anclaje estatutario” suficiente para incorporar especialidades o excepciones al uniformismo absoluto en la materia.

La propia STC 38/1983 admite que “el art. 149.1.1 no se quebranta en un régimen electoral local en el que correspondan a la CA poderes normativos de desarrollo o reglamentarios y poderes de ejecución, preservando el derecho del art. 23.1 y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ese derecho”.

Debe explorarse la apertura de una dinámica en la que las CCAA puedan asumir con normalidad competencias sobre el sistema electoral local, con los límites indicados por el TC, y de acuerdo con lo que dispongan los respectivos Estatutos. Hay un conjunto de aspectos específicos de las elecciones locales que deberían quedar en manos de las CCAA: tales como la determinación de las circunscripciones electorales para las elecciones municipales, con la posible incorporación de los distritos en las ciudades que dispongan de ellos, lo que puede redundar en una mayor aproximación de la política local a la ciudadanía; la composición del ayuntamiento, esto es, el número de concejales, a modular según las dimensiones características de los municipios de cada Comunidad autó-

noma, que varían sensiblemente como es sabido (toda la provincia de Guipúzcoa cabría prácticamente dentro del término municipal de Lorca); incluso el mismo sistema de elección del alcalde a que antes nos hemos referido y los correspondientes mecanismos de garantía de la estabilidad; con mucha mayor razón, los casos de elecciones indirectas o de segundo grado deben quedar en manos de las CCAA –ya sucede con las comarcas y con las áreas metropolitanas– y que podrían alcanzar en su caso a las diputaciones provinciales, en el supuesto de mantenerse su discutible carácter de ente de elección indirecta.

En la determinación de quién debe regular el régimen electoral local se abre paso, pero no se impone, la diversidad regulatoria que en nada perjudica al sistema político general, sino que lo enriquece, lo adapta a las circunstancias de cada territorio y lo aproxima a la ciudadanía. Aquí se inserta como línea aparentemente insalvable una determinada concepción de la igualdad en el acceso a los cargos públicos como derecho fundamental, que pasa de verse como una igualdad subjetiva (art. 23 CE) a una igualdad territorial (art. 149.1.1 CE).

En cambio, esta es una cuestión pacífica en la gran mayoría de sistemas descentralizados y federales. El derecho comparado nos aporta múltiples ejemplos.

En Alemania es competencia de los *Länder*, **en los que varía el sistema**, aunque en la praxis se han acabado por asemejar mucho entorno al sistema de elección directa del alcalde, excepto Baden-Württemberg y Schleswig-Holstein, en que es elegido por el consejo. La diferenciación permite que incluso varíe la edad del sufragio activo según los *Länder* (16 o 18 años), o el tiempo de residencia efectivo exigido para tener derecho a sufragio.

En Austria la materia de las elecciones locales es objeto de regulación en las constituciones de los *Länder* **o en su legislación propia**. La reforma constitucional de 1994 se dirigió a permitir que las constituciones de los *Länder* pudieran prever el sistema de elección directa del alcalde, en cuyo defecto la Constitución federal establece la elección por el consejo. La sentencia del TC Federal de 30 de junio de 2004 confirmó la competencia del Land de Viena para la regulación de los distritos de Viena, quedando para la Federación la determinación del derecho al sufragio, en este caso, de los extranjeros.

En el Reino Unido, con una dinámica descentralizadora más reciente a partir de la *devolution* a Escocia (Scotland Act de 1998), se observa que la materia del sistema electoral local es de la competencia exclusiva del parlamento escocés, que ha legislado profusamente la materia (2002, 2003, 2004), introduciendo mecanismos específicos de representación proporcional frente al sistema mayoritario general en el resto del país, con la excepción de Irlanda del Norte.

En Italia, las regiones de estatuto especial tienen competencia sobre la materia, tanto en el sistema electoral como incluso en el calendario, (por ejemplo, la legislación propia de Sicilia, Trentino-Alto Adige, etc.). Ello no impide que mayoritariamente las regiones especiales hayan adoptado un sistema de elección directa del alcalde como sucede en el régimen ordinario.

A los ejemplos anteriores hay que añadir la profusión de mecanismos de democracia directa –consultas, referéndums, encuestas públicas, hearings– cada

vez más desarrollados en muchos países, como en Alemania, por obra precisamente de la legislación de los Länder.

### 3.– Reformas en marcha y de futuro próximo

Las exigencias de la nueva política y la mayor legitimación y participación alcanzan también a los niveles *inframunicipales*: Las entidades locales menores, en las zonas menos urbanizadas, y la descentralización interna en los distritos, en las grandes capitales. Como se ha dicho, estos aspectos están más a disposición del legislador autonómico, a pesar de que la LRSAL ha pretendido incidir en ello.

Por poner algunos ejemplos, basta citar la Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, que modifica la regulación de éstas últimas bajo la óptica de su organización política. Así se expresa claramente en la Exposición de motivos de la Ley:

“(..). El desarrollo legislativo de esta materia se ha producido mediante Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

La entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local hace patente definir con absoluta claridad cuales son las competencias de las Entidades Locales Menores y garantizar la suficiencia de recursos para el desempeño de las mismas.

“Tras los resultados electorales del año 2011, donde por primera vez se ponía en práctica lo establecido en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, y donde quedó patente que la puesta en marcha de las medidas allí contempladas atenta contra la representatividad que las distintas formaciones políticas han de tener dentro de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores.” (sic).

A pesar de la contundencia de esta declaración de la Exposición de motivos, no se alcanza a deducir de la misma cuál es el problema real generado al que se pretende dar solución.

Por otro lado, en el ámbito de la organización interna de las ciudades, especialmente de las de tamaño medio y grande, ha cobrado actualidad el tema de los *Distritos*, por ejemplo en Madrid y Barcelona, donde su potenciación figuraba en los programas electorales de las fuerzas que han acabado gobernando los respectivos ayuntamientos. En relación con los distritos son múltiples las cuestiones que se plantean y que giran básicamente entorno tres aspectos principales:

- En primer lugar, el alcance material y la naturaleza –propia, delegada, desconcentrada– de sus competencias, cuestión aún más relevante en el contexto actual de desarrollo de políticas anticrisis.
- En segundo lugar, su organización y composición, lo que pone en cuestión, según el modelo de cada ciudad, si los órganos del distrito son la representación del distrito en el ayuntamiento, o más bien son la re-

presentación del ayuntamiento en el distrito y que a la postre lleva a plantearse la posible elección directa de los órganos del distrito, para lo que el juego entre legislador autonómico y autonomía municipal debería dar mucho campo de juego (siempre que no se interfiera una ley especial estatal).

- En tercer lugar, y en coherencia con las soluciones que se adopten en relación con los puntos señalados, de aclararse la relación entre el distrito y el ayuntamiento, esto es, el grado de autonomía relativa, la existencia de recursos “jerárquicos” internos, de los mecanismos de coordinación, y del tema de la representación de los distritos en el ayuntamiento. Esto último puede llevar a plantear, como se decía, que el distrito llegue a ser configurado como circunscripción electoral para las elecciones municipales.

En otro orden de consideraciones, en cuanto a los *niveles intermedios* de Administración local de carácter supramunicipal, cabe dar cuenta de la creación de una nueva comarca en Cataluña, la del Moianès, **aprobada después de un proceso participativo altamente favorable**, proceso que en cambio no obtuvo mayoría suficiente para la creación de otra comarca, la del Lluçanès. En el primer caso, debe señalarse que se partía de una experiencia previa de gestión mancomunada y consorciada de la mayoría de los servicios públicos municipales.

Regulaciones de carácter más general del *régimen local* las hallamos, por ejemplo, en Canarias, donde se ha aprobado la Ley 7/2015, relativa a los municipios, que regula las competencias, la alteración los términos municipales (con claros límites para la creación de nuevos municipios), las demás entidades del sector público (mancomunidades municipales, áreas metropolitanas, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades mercantiles con capital mayoritariamente público y fundaciones públicas municipales). Asimismo se regula la participación ciudadana y a la transparencia, el estatuto de los miembros de electos y la organización municipal, además de cuestiones relativas al régimen jurídico general.

Por su parte, la Ley 8/2015, sobre cabildos insulares, establece un régimen común y homogéneo en todas las islas, en su doble faceta como entes locales y como instituciones autonómicas, con la previsión de la conferencia de presidentes de cabildos como foro institucional.

Cabe dar cuenta, también, de la Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Logroño, que incluye el régimen propio del carácter de “municipio de gran población” así como la previsión de un Consejo de Capitalidad como órgano de coordinación permanente. En el ámbito competencial, se señala que la Ley apuesta por atribuir al Ayuntamiento de Logroño la aprobación definitiva del Plan General Municipal, lo que implica reformar la legislación urbanística riojana que la atribuía la CA.

En fin, con carácter más general, cabe dar cuenta de la aprobación o entrada en vigor de diversas Leyes autonómicas en materia de *transparencia*, participa-

ción, buen gobierno, etc., cuya puesta en práctica está aportando ya una gran riqueza de experiencias y también variedad de cuestiones que pueden hacer problemática su aplicación. Destaca, como novedosa, la regulación de los lobbies o grupos de interés en la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre cuyo desarrollo reglamentario se produce en 2015.