

Elección directa del alcalde y cambio institucional: una aproximación comparada

XAVIER BERTRANA HORTA
*Profesor del Departamento
de Derecho Constitucional
y Ciencia Política de la
Universidad de Barcelona.
Miembro del Grup de Recerca
en Estudis Locals (GREL)*

JAUME MAGRE FERRÁN
*Profesor titular del
Departamento de Derecho
Constitucional y Ciencia
Política de la Universidad
de Barcelona. Investigador
principal del GREL*

- 1. Introducción. Legitimidad y eficacia, las motivaciones de la adopción de la elección directa del alcalde**
- 2. Sistemas de elección directa del alcalde**
- 3. La participación efectiva del electorado en la formación de la mayoría ejecutiva a nivel municipal**
- 4. Mecanismos de coordinación estratégica del voto**
- 5. La forma de gobierno municipal: ¿presidencial... o parlamentaria?**
 - 5.1. La autoridad del alcalde sobre el ejecutivo
 - 5.2. La relación entre el ejecutivo y el consejo
 - 5.2.1. Moción de censura y disolución previa del consejo
 - 5.2.2. La coincidencia de mandatos
- 6. La implantación de referéndums revocatorios**
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía**

Resumen

La elección directa del alcalde se ha extendido durante los últimos años en numerosos países europeos y, además, lo ha hecho a partir de teorías del cambio de las políticas de reforma institucional implantadas muy parecidas, que han pivotado sobre cuestiones relacionadas con la legitimidad política y la estabilidad de los Gobiernos locales. Sin embargo, bajo esta homogeneidad aparente en

Artículo recibido el 06/06/2017; aceptado el 01/10/2017.

cuanto al diagnóstico sobre los principales déficits institucionales de los Gobiernos locales, y en cuanto a la solución común que se ha estimado conveniente para abordarlos, nuestro estudio pone de relieve que la elección directa del alcalde es un mecanismo institucional extraordinariamente modulable. Por un lado, porque se puede concretar en fórmulas electorales muy diversas. Y, por el otro, porque todas ellas parecen tener una elevada capacidad de adaptación a contextos políticos e institucionales muy distintos. Lejos de abrir el camino hacia la presidencialización de los sistemas de gobierno local analizados, la elección mediante el voto popular del líder político y ejecutivo municipal ha dado lugar a formas de gobierno “híbridas”, que no encajan en los modelos parlamentario o presidencial “puros”. A pesar de que se ha llegado a caracterizar la elección directa del alcalde como el epígono de un proceso histórico de convergencia de las democracias locales hacia fórmulas institucionales comunes, cualquier examen un poco atento de los sistemas electorales y las formas de gobierno en los países europeos parece continuar revelando una importante diversidad.

Palabras clave: *alcalde; elección directa; sistema electoral; forma de gobierno; reforma institucional; análisis comparado; Unión Europea.*

Direct election of the mayor and institutional change: a comparative law analysis

Abstract

The direct election of the mayor has been spreading in several European countries in the recent years. This trend has been based on institutional theories related to political legitimacy and stability of local governments. Despite the uniformity of the diagnosis about the institutional deficit of local governments and the common solution for overcoming them, this study shows that the direct election of mayors is an extraordinary malleable institutional mechanism. On the one hand, it could be articulated under diverse electoral formulas. On the other, the mechanism can be adapted to very diverse political and institutional contexts. The direct election of the mayor has not opened the path towards the presidentialization of local governments, instead, it has led to hybrid systems which do not fit in “pure” presidential or parliamentary systems of governments. Although the direct election of mayors has been characterized as the last step in an historical process towards the homogenization of local governments, any analysis in depth of the electoral and form of governments systems in Europe still shows the existence of an important diversity.

Keywords: mayor; direct election; electoral system; form of government; institutional reform; comparative analysis; European Union.

1

Introducción. Legitimidad y eficacia, las motivaciones de la adopción de la elección directa del alcalde

La elección directa del alcalde cuenta con una larga tradición en Grecia y Portugal, así como en los *Länder* alemanes de Baviera y Baden-Württemberg, pero ha experimentado una importante expansión durante los últimos 25 años.

Durante este lapso de tiempo, veintidós Estados y *Länder* se han decantado por una misma solución institucional al distanciamiento ciudadano respecto al poder público, con independencia de la tradición administrativa de cada uno de ellos, de la concepción del municipio a la que pertenecen o de los valores institucionales que la caracterizan.

Se trata de un proceso reformista de gran calado, cuya explicación viene dada, en parte, por la propia coyuntura en la cual se ha desarrollado. Lo cierto es que, tanto en Alemania o Austria como en el Reino Unido o Italia, la introducción de la elección directa se ha producido en contextos de cambio constitucional o de mutación del sistema político, a pesar de que su relevancia sea dispar. Esta misma explicación sería aplicable a diferentes países de la Europa del Este, como son Hungría, Polonia y Rumanía. Y, para acabar de completar el argumento, a este conjunto de Estados se pueden añadir, de una forma u otra, Grecia y Portugal, donde la elección directa existe desde los procesos de transición a la democracia que se produjeron a mediados de los años setenta.

La reforma del sistema de elección del alcalde en todos estos países se produce en un momento de refundación del sistema político local, y no deja de ser interesante señalar que la coincidencia también se produce en el diagnóstico de los problemas a los que tiene que hacer frente el sistema político local. Los motivos que han llevado al legislador a adoptar la elección directa son básicamente dos. En primer lugar, se trata de un sistema de elección que, para la mayoría de los autores, incrementaría la legitimidad del sistema político, ya que formaría parte de los mecanismos que acercan las decisiones de carácter político a los ciudadanos. Por otro lado, dotaría al gobierno local de una estabilidad que, a tenor de los argumentos esgrimidos durante este proceso de cambio institucional, se quería garantizar.

En este sentido, en Alemania, hasta los años noventa, la elección directa del alcalde solo existía en los *Länder* meridionales de Baviera y Baden-Württemberg, donde se introdujo después de la II Guerra Mundial. Sin embargo, tras la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana, se extendió al resto de estados federados. Por un lado, por la convicción de que se debía fortalecer el liderazgo político y administrativo a nivel local para abordar los

problemas de gobernabilidad que existían en la Alemania Occidental. Y, por el otro, por la voluntad de ofrecer una respuesta institucional a las demandas de una democracia de proximidad vigorosa que se produjeron en la antigua Alemania del Este. Ambas razones confluyeron en la extensión del modelo de “alcalde fuerte” de la Alemania meridional como punto de referencia (Wollmann, 2005).

En Austria la Constitución Federal no contemplaba la elección directa del alcalde y, de hecho, cuando los estados federados intentaron introducirla fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en 1993. Sin embargo, poco después se enmendó la Constitución para permitir que cada *Land* pudiera legislar sobre el sistema de elección del “*Bürgermeister*” y, como consecuencia, la elección directa se introdujo en seis de los nueve estados federados. La dimensión democrática de la reforma, encaminada a dar respuesta a las crecientes “*demands for higher accountability of public officials*”, fue la principal razón de un proceso de cambio institucional que también incidió, aunque fuera moderadamente, en la forma de gobierno local (Fallend 2011: 187).

En Italia se estableció mediante la Ley 81/1993 sobre la elección directa de los alcaldes, presidentes provinciales, consejos municipales y provinciales. El papel excesivamente dominante de los partidos en el gobierno local ya subrayado por Sidney Tarrow durante los años setenta o, posteriormente, por autores como Vandelli (1997), un sistema de partidos que –utilizando la clasificación de Sartori– debía ser calificado de multipartidista polarizado y, finalmente, la existencia de un alcalde incapacitado para ejercer cualquier tipo de liderazgo local, fueron algunas de las razones que condujeron a una de las reformas institucionales más ambiciosas que se han llevado a cabo, ya que finalmente afectó a todo el sistema político italiano, adquiriendo una clara dimensión multinivel.

Por lo que atañe a los países del este de Europa, en Hungría, después del colapso del régimen comunista, a nivel local se introdujo un sistema dualista de consejo-alcalde consistente con la tradición austro-húngara. Para la elección del líder político municipal se proveyeron dos sistemas distintos (Soos, 2003: 243; Temesi, 2000: 359): en los municipios mayores de 10 000 habitantes se introdujo una elección parlamentaria; en cambio, en los menores, que eran la mayoría, la legislación introdujo la elección mediante el voto popular del alcalde. Sin embargo, la elección directa se extendió a todos los municipios poco después, siendo fruto según Wollmann del impulso democrático primigenio, puesto que la reforma “*can plausibly be seen primarily in the pronounced localist and basic democratic commitment which drove Hungary’s political transition*” (Wollmann, 2003: 94).

A diferencia del caso húngaro, en Polonia la elección directa se introdujo una vez la consolidación democrática era evidente. Con una tradición institucional previa de matriz parlamentaria, la legislación de gobierno local de 1990 siguió la misma premisa, a la que añadió un gabinete colegiado de naturaleza ejecutiva. Según Heurtaux, durante el proceso legislativo la posibilidad de introducir la elección directa del alcalde se contempló, pero se rechazó por temor a que diera continuidad al gobierno local autocrático comunista (2005). Con la intención de alejarse lo más posible del pasado reciente, la legislación del año noventa, además de basarse en un sistema de atribución de concejales proporcional que estimuló la fragmentación política de los consejos, permitía que estos pudieran destituir al alcalde (y el gabinete) mediante una moción de censura. El resultado fue una década de inestabilidad política, acompañada de numerosos casos de corrupción que provocó un creciente apoyo a la introducción de la elección directa que finalmente se implantó en 2002, mediante un cambio radical en los esquemas de gobierno local (Swianiewicz, 2005).

Finalmente, también resulta destacable la introducción de la elección directa en Inglaterra y Gales, a través de la *Local Government Act* del año 2000. Esta Ley previó distintas formas de gobierno municipal, entre las cuales se contemplaba el sistema llamado “*mayor and cabinet*”, que atribuía una legitimidad democrática directa al líder municipal. Inicialmente, su instauración la debían decidir los ciudadanos de cada autoridad local en un referéndum, pero la mayoría de estos se saldaron con fracasos importantes. En la actualidad, a pesar de que también puede ser implantada por decisión de los órganos representativos de cada autoridad, solo tienen alcaldes elegidos directamente 16 autoridades locales inglesas –excluyendo el caso de Londres y la *Greater London Authority* (Sandford, 2016).

Como apuntan Fenwick y Elcock, la elección directa de los alcaldes “*appealed to both New Labour and Conservative policy-makers because it offered an apparent solution to persistent problems of weak local leadership and bureaucratic inertia*”, pero en el Reino Unido existe una gran hostilidad “*to the introduction of a powerful single individual to run our local affairs: a cultural dimension which differentiates this country from some other societies regarded as models for this attempted policy transfer*” (2014). Probablemente esta sea una de las razones que explican las resistencias que han encontrado las instituciones centrales británicas para introducir la elección directa, a las que podemos añadir dificultades de orden institucional si tenemos en cuenta que pasar de un sistema de gobierno monista basado en la preeminencia absoluta del consejo y sus comités, a un sistema dualista con una clara separación de poderes y con un ejecutivo protagonizado de forma

exclusiva por un alcalde electo, hubiese sido el ejemplo de reestructuración más radical de un sistema de gobierno local en Europa.

Aunque en España no se haya adoptado la elección del alcalde, la medida ha tenido un eco importante en el ámbito académico y entre las propuestas de los partidos políticos. Los motivos por los que se considera la elección del alcalde como la solución al progresivo proceso de desafección son, en palabras del Consejo de Estado, "...las de un refuerzo de legitimidad democrática o representatividad (que ciertamente siempre se produciría con un sistema de elección directa, antes que con uno de elección indirecta) y, de otro lado, una potenciación de la gobernabilidad de las corporaciones municipales, al dotarse a su presidente de mayor respaldo electoral, lo que podría hacerse con un sistema de prima de mayoría a la lista más votada" (Consejo de Estado, 2009: 265). La similitud con el resto de países del entorno europeo es, pues, evidente, con la diferencia de que, en el caso español, es discutible que estos objetivos sean fruto de un diagnóstico acertado sobre los déficits institucionales que tiene el gobierno local en España.

Sea como sea, en todos los países se establece un diagnóstico muy similar sobre la situación del gobierno local, y se coincide en la elección directa para solucionar la pérdida de legitimidad y para dotar de un plus de eficacia y estabilidad al gobierno local. Llegados aquí, es necesario preguntarse si estos dos efectos previstos –legitimidad y eficacia– tienen un apoyo empírico suficiente para acreditar un vínculo causal con la elección directa del alcalde:

a. No existen demasiadas estrategias para poner a prueba la relación entre la elección directa y la legitimidad del sistema político. La evidencia empírica de la confianza en las instituciones políticas es medible a partir de la participación en las elecciones y, en todo caso, a partir de los datos muestrales sobre el apoyo difuso que consiguen las diferentes instituciones.

De manera general, no hay que olvidar que los mecanismos institucionales, como pueden ser los propios del sistema electoral, tienen una eficacia limitada sobre el nivel de participación electoral, sobre todo si se comparan con el poder explicativo de las tesis culturalistas y sociológicas: la mayoría de los estudios en diferentes países y periodos han demostrado que las personas con más propensión a abstenerse en las elecciones son las que tienen una posición desventajosa en la sociedad.

A pesar de todo, es cierto que los mecanismos institucionales que conllevan una cierta inclusión tienen una incidencia positiva en la participación electoral. En este sentido, por ejemplo, la representación proporcional y la competitividad electoral entre los partidos incrementan el voto entre cinco

y seis puntos porcentuales (Blais, 2004; Ladner y Miller, 1999)¹. No queda tan claro, en cambio, en el momento de confrontar el tipo de lista y la participación electoral. Bosch y Orriols (2014) demuestran que no hay relación estadística significativa entre el grado de personalización del voto y una mayor implicación ciudadana en las elecciones. Los autores, a pesar de todo, establecen un vínculo positivo entre una mayor apertura del tipo de lista y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Por lo que atañe a nuestra investigación, no existen prácticamente evidencias empíricas que demuestren que la elección directa del alcalde provoque una mayor participación electoral, ni tan siquiera que esta forma de elección implique una valoración más positiva del funcionamiento del sistema democrático. Se han publicado muy pocas investigaciones sobre esta relación y, generalmente, utilizando universos de estudio que son difícilmente comparables, como concepto e institución, al gobierno local europeo. En efecto, los únicos estudios tienen como marco geográfico de estudio a los EE. UU., y utilizan un número de municipios lo suficientemente pequeño como para considerar que los resultados no tienen un contenido más allá del valor cualitativo (Wood, 2002; Hanjal, 2003; Sweeting, 2017).

b. El vínculo sobre el que nos hemos de interrogar, en este segundo punto, es la incompatibilidad entre la elección directa del alcalde y la proporcionalidad del sistema electoral. Como se ha señalado al inicio del apartado, aunque no se establezca de manera explícita en la doctrina, el factor desencadenante de la estabilidad ejecutiva y de la gobernanza municipal sería la adopción de algún tipo de fórmula mayoritaria para la distribución de los concejales. De manera general, pues, la estabilidad no sería producto directo de la forma de elección del alcalde, sino del sistema de atribución utilizado, que se presume que será de naturaleza mayoritaria. Sin embargo, en el próximo apartado del artículo mostraremos cómo la elección directa se adapta con facilidad a un amplio registro de sistemas electorales –mayoritarios y proporcionales– y diferentes grados de personalización del voto.

Los argumentos sobre los que se sustenta la adopción del sistema de elección directa del alcalde, pues, no tienen una base empírica sólida sobre la que respaldarse. Como veremos en las próximas páginas, el valor casi taumático que se atribuye a la elección directa es producto más de la capacidad

1. En efecto, según Blais, en un estudio que realizó a finales del año 2004 sobre 91 países, la participación electoral es superior en los países en los que la fórmula de atribución de escaños es proporcional. LADNER y MILLER (1999) en una investigación que toma como base los municipios suizos (entre los que la mitad eligen a los concejales a partir de una fórmula mayoritaria y la otra mitad proporcional) concluyen lo mismo: comparando los resultados, los municipios que se rigen por un sistema proporcional muestran una participación mayor.

adaptativa de la institución que de la modificación de la forma de gobierno o de personalización del voto.

2

Sistemas de elección directa del alcalde

En todos los países objeto de estudio, el alcalde es elegido directamente mediante el voto popular. Sin embargo, la elección directa del líder político y ejecutivo municipal presenta dos variantes. En cinco de los nueve países analizados, que se corresponden con los Estados del centro y el este de Europa además del Reino Unido, la ciudadanía elige al alcalde mediante una votación separada del consejo. En cambio, en Grecia y Portugal la elección del alcalde y del consejo o, en el caso portugués, de la *Câmara* o ejecutivo colegiado, se realiza de forma simultánea mediante un único voto del elector y, por esta razón, los candidatos a la alcaldía deben concurrir a las elecciones integrados en una lista electoral. Una situación de carácter mixto la encontramos en Italia, donde la elección es separada o no en función del tamaño de los municipios.

Esta diversidad de mecanismos de elección directa se traslada al terreno de las fórmulas electorales utilizadas en cada caso. Como se puede observar en la Tabla 1, cuando la elección es directa y separada, la elección del alcalde se puede realizar por mayoría simple (Hungría y Rumanía), por mayoría absoluta mediante el sistema de doble vuelta con *runoff* (Alemania, Austria, Italia en los municipios mayores de 15 000 habitantes y Polonia)², o a través del voto suplementario (Reino Unido)³. Podríamos pensar, por otro lado, que si la elección del alcalde se integra con la elección del consejo (o el ejecutivo), sería lógico que también se aplicaran fórmulas mayoritarias para facilitar la existencia de una lista ganadora con una mayoría política suficiente para respaldar la legitimidad democrática del alcalde y garantizar la gobernabilidad,

2. En los sistemas de doble vuelta un candidato accede a la alcaldía si obtiene una mayoría absoluta de votos en la primera vuelta o la mayoría simple en una segunda vuelta a la cual solo acceden los dos que han obtenido un mayor número de votos en la primera.

3. En el Reino Unido se utiliza el voto suplementario, que permite determinar el ganador de una elección a la alcaldía a la cual pueden concurrir distintos candidatos por mayoría absoluta, mediante una única votación del electorado. Este sistema permite que los electores definan su primera y segunda preferencia. Si, mediante la primera, cualquier candidato obtiene la mayoría absoluta de votos, resulta elegido, pero si no sucede se eliminan todos excepto los dos que han obtenido más votos por primera preferencia y, en una segunda vuelta de recuento, se computa el apoyo que han recibido mediante las segundas preferencias de los electores. El candidato que reciba el mayor número de votos, combinando primeras y segundas preferencias, resulta elegido (sobre el modo de funcionamiento de este sistema de elección y las razones que originaron su aplicación a la elección directa del alcalde en el Reino Unido, véase RALLINGS, THRASHER y COWLING, 2012).

pero no siempre es así: en Grecia y en los municipios italianos de menos de 15 000 habitantes, la lista del alcalde cuenta con primas mayoritarias en el consejo, pero Portugal utiliza una fórmula proporcional para la elección de la *Câmara* municipal⁴.

TABLA 1. *Sistemas de elección directa del alcalde*

	Figura	Sistema de elección directa	Fórmula
Alemania (todos los <i>Länder</i> , excepto las ciudades estado de Berlín, Bremen y Hamburgo)	<i>Bürgermeister</i>	Separada	Elección mayoritaria a doble vuelta con “runoff”
Austria (Burgenland, Carintia, Salzburgo, Tirol, Upper Austria y Vorarlberg)	<i>Bürgermeister</i>	Separada	Elección mayoritaria a doble vuelta con “runoff”
Grecia	<i>Δήμαρχος</i>	No separada (Consejo)	Sistema mixto paralelo bajo la regla de la mayoría
Italia	<i>Sindaco</i>	No separada (Consejo)	Municipios de hasta 15 000 habitantes: sistema mixto paralelo bajo la regla de la mayoría
		Separada	Municipios de más de 15 000 habitantes: elección mayoritaria a doble vuelta con “runoff”
Portugal	<i>Presidente da Câmara</i>	No separada (Ejecutivo)	Fórmula d’Hondt
Reino Unido (Inglaterra)	<i>Mayor</i> (sistema de “ <i>Mayor and cabinet</i> ”)	Separada	Voto suplementario (“ <i>Supplementary Vote</i> ”)
Polonia	<i>Wojt</i>	Separada	Elección mayoritaria a doble vuelta con “runoff”
Rumanía	<i>Primarul o Primar</i>	Separada	Mayoría relativa o “ <i>single-member plurality rule</i> ”
Hungría	<i>Polgármester</i>	Separada	Mayoría relativa o “ <i>single-member plurality rule</i> ”

Fuente: elaboración propia a partir de Loughlin, Hendriks y Lidström (2011) y de Moreno (2012).

4. Grecia y los municipios italianos de hasta 15 000 habitantes aplican sistemas de naturaleza mayoritaria, a pesar de que formalmente se les clasifique como sistemas mixtos paralelos con bono mayoritario. En Grecia, cada candidato a alcalde lidera una candidatura de lista, que se proclama ganadora si obtiene al menos un 42 % de los votos en una primera vuelta, o la mayoría absoluta de votos en una segunda vuelta o *run-off* entre las dos más votadas (HLEPAS y GETIMIS, 2011). Además, esta lista dispone de una prima mayoritaria que le permite ocupar 3/5 partes de las concejalías, mientras que las restantes se distribuyen proporcionalmente. En los municipios italianos de más de 15 000 habitantes (10 000 o menos en Sicilia), la lista asociada al alcalde que gana las elecciones por mayoría simple obtiene 2/3 partes de los concejales y, con ellos, la prima mayoritaria más elevada que existe a nivel comparado.

La conclusión preliminar a la que podemos llegar en este ámbito es clara: a pesar de que la “teoría del cambio” de las políticas de reforma institucional que han conducido a la elección directa del alcalde resulta similar en la mayoría de países analizados, en términos institucionales las normas y las fórmulas electorales aplicadas para introducirla son enormemente heterogéneas. Por ello, también lo son las posibilidades efectivas de participación del electorado en el proceso de legitimación y fortalecimiento político del líder municipal prefigurando una “mayoría ejecutiva” municipal, así como los sistemas de gobierno local resultantes y, en particular, el esquema de relaciones entre el ejecutivo y el consejo, que son las grandes cuestiones que analizaremos a continuación.

3

La participación efectiva del electorado en la formación de la mayoría ejecutiva a nivel municipal

Una de las principales implicaciones que tienen las distintas modalidades de elección directa del alcalde concierne al propio objeto de la elección que puede realizar el elector. Es decir, si se propicia su participación en el proceso de formación de la “mayoría ejecutiva” de cada gobierno local o si esta se limita a la designación de un alcalde y a la elección de un consejo que, posteriormente, deberán conformar esta mayoría ejecutiva de acuerdo con sus propios poderes y relaciones de fuerza.

En Grecia y en los municipios italianos de menor población, donde se aplica una elección no separada de consejo y alcalde con bono mayoritario, el sistema se ha diseñado para transferir el poder de formación de la mayoría ejecutiva municipal al electorado. La prima mayoritaria es suficientemente elevada para incentivar acuerdos preelectorales amplios e inclusivos entre las fuerzas que concurren a las elecciones y, a pesar de que pueden limitar las opciones de voto existentes, conducirá a la elección de una candidatura de lista que controlará políticamente todos los órganos municipales bajo el liderazgo del alcalde.

En el resto de sistemas, el electorado no puede designar directamente una “mayoría ejecutiva”, sino que elegirá los órganos que la deberán conformar –el alcalde y el consejo, o la *Câmara* en Portugal– y definirá las relaciones de fuerza. Según cómo se acaben configurando, la necesidad de llegar a acuerdos y, eventualmente, formalizar coaliciones de gobierno en las que el electorado solo habrá podido participar de forma mediada a través de los partidos resultará imprescindible, para que la figura del alcalde se pueda legitimar mediante

un ejercicio en el cargo, que sea estable. En otras palabras, el electorado designará un líder político encargado de intentar formar gobierno, que puede estar condicionado con frecuencia por las mayorías políticas existentes en el consejo en el momento de afirmar su legitimidad (o por una mayoría política alternativa en la *Câmara* municipal portuguesa, si su lista no obtiene la mayoría absoluta de *vereadores*).

Desde esta perspectiva, resulta particularmente interesante el sistema de elección del alcalde en los ayuntamientos italianos mayores de 15 000 habitantes, que intenta preservar la existencia de una elección separada de alcalde y consejo y, al mismo tiempo, el apoyo político de este último órgano al alcalde para favorecer la estabilidad política municipal y una gobernabilidad que permita consolidar la legitimidad del líder ejecutivo.

Los votantes tienen la posibilidad de separar su voto optando por un candidato a la alcaldía y la lista o listas asociadas a otro candidato mediante el “*voto disgiunto*”, e incluso pueden abstenerse de votar una lista de candidatos al consejo optando exclusivamente por un candidato a la alcaldía. Sin embargo, simultáneamente, la elección del alcalde se intenta conectar con la obtención de una mayoría de la lista (o listas) que lo apoyan en el consejo, que es una característica decisiva de los sistemas de elección directa y no separada⁵.

En este tipo de municipios pueden producirse situaciones de cohabitación que se conocen como “*anatra zoppa*” en el argot político y periodístico italiano, en las cuales el alcalde se encuentra obligado a convivir con un consejo municipal formado por una mayoría de concejales que concurrieron a las elecciones integrados en listas que dieron su apoyo a otro candidato a la alcaldía, pero esta probabilidad se intenta limitar⁶. Esta situación no sucede,

5. La elección del alcalde se produce mediante un sistema mayoritario a doble vuelta: si un candidato gana la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta, gana la alcaldía; en caso contrario, se produce una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados (que pueden buscar el apoyo de las listas de los candidatos eliminados), que accederán a la alcaldía por mayoría simple. Una vez elegido el alcalde se eligen los miembros del consejo, que se distribuyen entre las listas que hayan superado en la primera vuelta una barrera mínima del 3 % de los votos válidos. Las concejalías se distribuyen entre listas o grupos de lista según la fórmula d’Hondt y, dentro de cada grupo de listas, se sigue el mismo procedimiento, pero la legislación prevé dos supuestos de activación de un bono mayoritario: 1) cuando un candidato a la alcaldía es elegido por mayoría absoluta en la primera vuelta, si la lista (o listas) conectadas con el mismo no obtienen al menos un 60 % de las concejalías mediante Hondt, las acaban ganando si obtienen al menos un 40 % de los votos válidos y ninguna otra lista supera el 50 %; y 2) cuando un candidato gana la alcaldía en la segunda vuelta y la lista o listas no ganan al menos un 60 % de las concejalías, también se les otorgan si ninguna otra obtiene el 50 % de los votos válidos en la primera vuelta. Las concejalías restantes se distribuyen mediante la fórmula d’Hondt, que también se aplica si los supuestos que acabamos de exponer no se producen.

6. Durante los últimos años en Italia se ha producido un intenso debate sobre el cómputo de los votos válidos y, en particular, si se debían incluir aquellos formulados exclusivamente

en cambio, en el resto de países en los que la elección de alcalde y consejo es independiente.

4

Mecanismos de coordinación estratégica del voto

Más allá de la experiencia italiana, en la que los municipios de mayor población aplican un sistema de elección “conectada” del alcalde y consejo que facilita el dominio político del *Sindaco* sobre la mayoría política en el consejo, en el resto de países que han optado por un sistema de elección directa y separada del alcalde todo llevaría a pensar que el sistema electoral escogido debería favorecer un alcalde políticamente respaldado en el consejo. Es decir, que la implantación de sistemas mayoritarios de elección del consejo que conllevan incentivos a los partidos para formar coaliciones preelectorales sería la norma. Sin embargo, esta no parece haber sido una preocupación del legislador.

A pesar de que no nos podemos extender sobre esta cuestión, es importante apuntar que la proporcionalidad continúa siendo la norma electoral predominante en los países analizados, puesto que solo encontramos sistemas mayoritarios de elección del consejo en los municipios de Hungría de hasta 10 000 habitantes, los municipios polacos con menos de 20 000 habitantes y, lógicamente, el Reino Unido, que son fruto de elecciones institucionales previas a la elección directa del alcalde en todos los casos.

Resulta complejo establecer una vinculación causal entre la introducción de la elección directa y el impulso de otras reformas electorales a nivel local, pero cuando se ha analizado este proceso de reforma institucional la tendencia parece haber sido la contraria en países como Alemania, donde la elección directa ha venido acompañada de la eliminación de las barreras mínimas electorales, una mayor capacidad del elector para personalizar su voto mediante distintos sistemas de apertura de listas y, como veremos más adelante, la introducción de referéndums revocatorios (Vetter, 2009).

Por otro lado, según la doctrina, los incentivos a partidos y electores para coordinar estratégicamente sus opciones políticas favoreciendo la existencia de mayorías congruentes aumentan en los sistemas a doble vuelta en

a favor del alcalde –sin expresión de preferencia de lista–. Finalmente, el año 2010, el Consejo de Estado dictaminó que *“il 50 per cento dei voti validi debba essere calcolato (...) sui voti validi complessivi conseguiti al primo turno dai candidati alla carica di sindaco (e dunque, oltreché sui voti di lista...) anche sui voti espressi singolarmente a favore dei soli candidati sindaci senza voti di lista”* (Sentencia 03022 de 14 de mayo de 2010).

comparación con aquellos en los que el alcalde es elegido a una sola vuelta por mayoría simple⁷, pero tampoco existe una pauta consistente respecto esta variable: Hungría y Rumanía aplican la mayoría simple⁸, mientras que Austria, Alemania, Italia parcialmente y Polonia aplican la doble vuelta (véase la Tabla 1). El único sistema que favorece de forma nítida la existencia de coaliciones preelectorales es aquel en el cual la elección no separada conlleva un bono mayoritario de prima al ganador, que encontramos en los municipios italianos de menor población y Grecia como hemos visto, siendo discutible la existencia de este tipo de incentivos cuando la elección es separada.

El grado de hibridación de sistemas y mecanismos electorales, pues, es muy elevado, y no permite prefigurar la existencia de una solución institucional única a los dilemas que puede conllevar la elección directa del alcalde para la estabilidad política municipal. Distintos países utilizan distintos sistemas de elección del líder político y municipal, que coexisten a su vez con distintos sistemas de atribución de concejales mediante configuraciones singulares a nivel comparado.

Si exceptuamos los casos de Grecia y los municipios italianos de menor población –donde los bonos mayoritarios propician no solo la elección directa del alcalde sino también la propia formación del Gobierno municipal–, en el resto de países no existe un diseño institucional a nivel electoral que garantice la existencia de una “mayoría ejecutiva” clara en las instituciones, evitando a su vez posibles problemas de gobernabilidad o, incluso, de inestabilidad política derivados de la existencia de Gobiernos municipales divididos. Parece evidente, pues, que la relación entre el alcalde y el consejo se modulará en función de la relación de fuerza entre ambos órganos, que se verá tamizada según la tendencia parlamentaria o presidencial del sistema de gobierno. Por esta razón, a continuación analizaremos este aspecto del diseño institucional municipal de los países objeto de estudio.

7. En el primer caso, “*the rationale is obviously that on the one hand the concurrence of both elections will act as a check on split-ticket voting, while the absolute majority requirement will encourage the candidates to form a broad pre-electoral coalition commanding a majority in parliament*” (MADDENS y FIERS, 2004: 776). En cambio, cuando no se requiere una segunda vuelta, “*the parliamentary and the PM election will be entirely disconnected and the odds of a non-congruous result will probably increase*” (MADDENS y FIERS, 2004: 776).

8. Curiosamente en estos países la elección del alcalde por mayoría simple también coexiste con distintos tipos de sistemas de atribución de concejales. En los municipios húngaros de hasta 10 000 habitantes se utiliza un sistema mayoritario como es el “*plurality at-large voting*”, mientras que los mayores aplican un sistema mixto para garantizar la proporcionalidad del resultado. En cambio, en Rumanía se aplica un sistema proporcional de lista.

5

La forma de gobierno municipal: ¿presidencial... o parlamentaria?

No sería extraño pensar que, si la elección de consejo y alcalde es separada, esta última figura debería tener plena libertad para formar un ejecutivo no sometido a la confianza del consejo, siguiendo la estela de los sistemas presidenciales. Sin embargo, como veremos a continuación, el grado de hibridación de los sistemas de gobierno también es muy elevado y, por esta razón, clasificarlos como presidenciales resulta simplista (o, peor aún, erróneo). En otras palabras, la introducción de la elección directa del alcalde en los países analizados ha tenido un impacto institucional moderado en la forma de gobierno local, que continúa ofreciendo rasgos de naturaleza parlamentaria por lo que respecta a la autoridad del alcalde sobre el ejecutivo y a su relación con el consejo como órgano representativo y de impulso y control político del mismo, como veremos a continuación.

5.1

La autoridad del alcalde sobre el ejecutivo

La introducción de la elección directa del alcalde se ha producido en el contexto de procesos de cambio más amplios, que se han orientado generalmente a fortalecer los ejecutivos locales y a profundizar en la separación de poderes entre estos y el consejo. Sin embargo, se ha implantado en países en los que, generalmente, ya existía un sistema dualista vertebrado a lo largo de las últimas décadas mediante la institucionalización progresiva de una esfera ejecutiva liderada por el alcalde y sometida, a su vez, al control e impulso del consejo.

La única excepción en este ámbito es el Reino Unido, donde la introducción de la elección directa del alcalde y del resto de sistemas de gobierno establecidos en la *Local Government Act* del año 2000 va ligada claramente a la voluntad del legislador de propiciar un proceso de transición desde un sistema monista en el cual “*all powers of local government rest with the elected council (and its committees) which, consequently, act as (supreme) decision-making body/bodies as well as having an ‘executive’ function*” en la dirección y control de la Administración local, a un sistema dualista cuyas modalidades contemplan la figura del alcalde como líder político y ejecutivo por primera vez a nivel local.

Por otro lado, la capacidad de dirección del ejecutivo que se atribuye al alcalde acostumbra a venir acompañada de su predominio en la toma de

decisiones ejecutivas, aunque este se pueda modular en función de las coaliciones de gobierno que se conformen cuando no lidere la mayoría absoluta del consejo y/o del ejecutivo⁹. El caso portugués probablemente es el que requiere mayores matices en este aspecto, ya que el alcalde y la *Câmara* que presidirá son elegidos conjuntamente mediante un sistema proporcional de lista y, además, ambos órganos tienen atribuciones ejecutivas propias, lo que no impide que la figura del “*presidente da Câmara*” sea un “*autonomous governing body of executive nature*” (Gonçalves y Moniz, 2012: 514), en el cual recae el centro de gravedad de la toma de decisiones (Arenilla, 2015: 57)¹⁰.

Para examinar la forma de gobierno municipal resulta de mayor interés analizar si la elección de miembros del ejecutivo corresponde al alcalde o al consejo. En este ámbito existe una mayor diversidad. En Austria, Hungría y Rumanía, el consejo dispone de un instrumento poderoso para equilibrar un alcalde que considere políticamente indeseable, puesto que nombra a los miembros de su ejecutivo, mientras que su designación corresponde al alcalde en Grecia, Italia, Portugal, el Reino Unido y Polonia, así como en Alemania, a pesar de que la situación en cada *Land* es distinta y, en muchos de ellos, ni tan solo existe un órgano ejecutivo colegiado (Vetter, 2006: 260).

El país donde el alcalde tiene una menor autonomía es Austria, donde “*the parliamentarised presidential system of electing the mayor –to the extent that this figure has an elective presence in the council– is confirmed categorically by the fact that the Constitution obliges the principle of proportionality to be maintained in the composition of the collegiate executive*” y, en algunas provincias, “*the mayor does not always have the right to vote in the executive committee –it depends on whether he/she is elected by the council to sit on it*” (Magre y Bertrana, 2007: 185; Gamper, 2012).

En orden decreciente de autonomía en este ámbito, encontraríamos los casos de Hungría y Rumanía, donde la elección de miembros del ejecutivo

9. El único caso en el que la elección directa del alcalde convive con un sistema ejecutivo donde prevalece una toma de decisiones colegiadas, es el *Land* alemán de Hesse. En Hesse, el “*magistrate continues to be the collegial decision-making organ, led by the directly elected mayor*” (MAGRE y BERTRANA, 2007: 193).

10. La *Câmara* es un órgano ejecutivo de naturaleza colegial, que se elige mediante una fórmula proporcional. Por lo tanto, el grado de autonomía del alcalde en la toma de decisiones ejecutivas –o, si se quiere, su poder real– se modulará a través de la práctica política en función de la mayoría que lo respalde en este órgano. El sistema de elección de la *Câmara* ha provocado que su presidente no “pueda ejercer las funciones habituales de un jefe de gobierno” (ARENILLA, 2015: 57). Sin embargo, “las dificultades de funcionamiento derivadas de esta situación han hecho que se aprueben preceptos legales que confieren al presidente amplios poderes” y esta figura haya adquirido “una centralidad inicialmente no querida” (íbidem), puesto que dispone de atribuciones propias y a su vez distribuye las carteras ejecutivas entre los miembros de la *Câmara municipal* como líder político de la lista más votada, aunque la *Câmara* continúe siendo “el órgano de mayor peso político en la Administración municipal”.

se realiza por mayoría del consejo. En el caso húngaro, *“the mayor exercises his/her executive responsibilities with the assistance of an ‘office’ which is formed at the council”* (Temesi, 2000: 358). Además, *“though the deputy mayors fulfil their duties under the direction of the mayor, their range of authority is determined by the council”*¹¹. En Rumanía, el alcalde también es la principal autoridad ejecutiva, pero pueden existir 1 o 2 tenientes de alcalde nombrados por el consejo (Tanasescu, 2012). A priori, estos tenientes de alcalde deben compartir las atribuciones ejecutivas con el alcalde, pero la intensidad con la que lo hagan dependerá de las delegaciones realizadas por el líder municipal, en una relación que se acaba modulando en función de las lógicas mayoritarias de poder político de cada municipio. En estos casos el poder del alcalde resultará exponencialmente superior si controla la mayoría política del órgano representativo. Si esto no sucede, en cambio, su autonomía para controlar el proceso de formación del ejecutivo municipal se reduce, y las fuerzas de oposición del consejo ganan peso y capacidad de intervención en su diseño.

Por último, tenemos los países en los que la designación de los miembros del ejecutivo corresponde al alcalde, que son Grecia, Italia, Portugal, Polonia y el Reino Unido. En Portugal, Polonia y el Reino Unido las decisiones del alcalde en el momento de designar su ejecutiva también se pueden ver condicionadas por la mayoría política que exista en el consejo (o la *Câmara* en Portugal) si quiere garantizar la gobernabilidad. En cambio, en Grecia e Italia los bonos mayoritarios que acompañan su elección provocan que la identidad del órgano que nombre formalmente los miembros de la ejecutiva resulte de una importancia secundaria, con los matices que ya hemos apuntado para el caso de los municipios transalpinos mayores de 15 000 habitantes¹².

11. Adicionalmente, en Hungría, *“since 2010, councils have been allowed to appoint an additional deputy mayor, who is not a member of the representative body but who may have some delegated powers and has the right to participate in sessions of the council (although without the right to vote)”* (SZENTE, 2012: 297).

12. La organización básica de los municipios griegos tradicionalmente ha reflejado un papel dominante del alcalde, a pesar de que las regulaciones establecidas en el Código Municipal (Ley 3463/2006) y completadas por la Ley de reforma *“Kallikrates”* hayan formalizado la autoridad de un órgano ejecutivo para coordinar la implementación de políticas y, en los municipios mayores de 2000 habitantes, puedan existir tenientes de alcalde, nombrados por el alcalde y del cual reciben sus atribuciones ejecutivas que también forman parte del ejecutivo colegiado (HLEPAS, 2012: 267).

5.2

La relación entre el ejecutivo y el consejo

Analizando la relación entre el ejecutivo y el consejo a nivel local, así como la duración del mandato de ambos órganos, podemos examinar el grado de parlamentarismo de la forma de gobierno en los países donde se ha introducido la elección directa.

5.2.1

Moción de censura y disolución previa del consejo

La moción de censura representa la mayor expresión del parlamentarismo en su función de control político. Desde una perspectiva doctrinal, aquellos que nombran deben ser capaces de destituir. Por esta razón, en principio la moción de censura solo debería ser posible en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, de la misma forma que tiene una larga tradición en los regímenes presidenciales latinoamericanos (Mainwaring y Shugart, 1997), en Europa la encontramos en Austria e Italia como una herramienta de control político al servicio de la mayoría política del consejo a nivel local¹³.

En segundo lugar, debemos hacer referencia a la disolución previa del consejo, que se trata del principal mecanismo de poder de cualquier jefe de gobierno ante un órgano representativo hostil. Sin embargo, a nivel municipal solo existe en Italia, donde el grado de vinculación entre la supervivencia del alcalde y el consejo es más elevado, puesto que la aprobación de una moción de censura contra el alcalde supone la disolución del consejo, la dimisión del alcalde implica la disolución del consejo y, en ambos casos, se celebran nuevas elecciones municipales. En el resto de países, a lo sumo encontramos mecanismos de poder como la capacidad de veto del alcalde húngaro contra determinadas decisiones del consejo, que no suponen la disolución de este órgano (“*suspensive veto right*”, en palabras de Szente, 2012: 297).

Como se puede observar, ni la moción de censura ni la cuestión de confianza son mecanismos extendidos en los países analizados y, cuando existen como sucede en Italia, se pueden considerar instrumentos de uso excepcional no solo por su propia naturaleza, sino también porque se dirigen a resolver

13. Consideramos que no existe en Portugal porque la asamblea puede plantear una moción contra la “*Câmara municipal*”, pero su aprobación “*has only political implications (discredit of the executive body before the citizens), regardless of any legal consequence resulting from the dismissal or removal of the said body*” (GONÇALVES y MONIZ, 2012: 528).

situaciones de conflicto entre el alcalde y el consejo que resulta difícil que se lleguen a producir, si tenemos en cuenta la configuración del sistema electoral municipal.

5.2.2

La coincidencia de mandatos

Otra variable que puede ayudarnos a examinar la relación entre el alcalde y el consejo es la coincidencia de mandatos entre ambos órganos. Como ya hemos apuntado previamente en otras obras, *“although this is a modest variable that does not allow major conclusions to be drawn, the fact that the duration of the mayor’s mandate is longer than that of his/her councillors allows us to see that the legislator wished to strengthen the figure of the mayor and, to a certain extent, disconnect the mayor from the electoral life of the council plenum”* (Magre y Bertrana, 2007: 187).

En los países analizados solo los *Länder* alemanes —excepto uno— han optado por la no coincidencia de mandatos. En Alemania, alcaldes y consejos son elegidos en fechas distintas para mandatos de duración también distinta. Como apunta Wollmann, *“the ‘not-synchronised’ election dates and elective terms are, on the one hand, prone to strengthen the mayor’s independence of, and detachment from the (local) political parties and, hence, to enhance his/her non-partisan ‘presidential standing and profile’”*. A priori esta asincronía podría provocar la emergencia de situaciones en las cuales alcalde/ejecutivo y consejo tienen distintas afiliaciones políticas y, por lo tanto, a bloqueos institucionales. Sin embargo, *“experience from Baden-Württemberg (where ‘not-synchronised’ elections have taken place since the 1950s) suggest that such stalemates have been rare and been resolved through compromises”* (Wollmann, 2009)¹⁴.

14. Otra curiosidad es que la existencia de una elección directa separada o no separada de alcalde y consejo tampoco parece tener relación con el grado de separación en la composición del órgano plenario. En otras palabras, parecería lógico que si la elección es separada, el alcalde no presida el consejo y que tenga una mayor propensión a hacerlo en aquellos países en los que ambos órganos se eligen conjuntamente. Sin embargo, esto no es así. En algunos países el alcalde es miembro del consejo y lo preside, como sucede generalmente en Alemania, en Austria (GAMPER, 2012: 33) y en Hungría (SZENTE, 2012: 295) y, en cambio, en otros, no lo hace. Por ejemplo, en Grecia, Italia, Polonia, Rumanía y en el Reino Unido, donde si se introduce un alcalde de elección directa, es habitual que también exista la figura del *“lord mayor”* que desarrolle tareas de naturaleza puramente ceremonial y presida la autoridad local sin ser su líder ni formar parte del ejecutivo. Como podemos observar, la participación del alcalde en el consejo no tiene demasiado que ver con el sistema de elección del líder político local.

6

La implantación de referéndums revocatorios

Como hemos podido observar en los apartados precedentes, los sistemas de gobierno analizados son similares en lo que atañe al liderazgo ejecutivo del alcalde (característica que, de hecho, también es común en numerosos países sin elección directa). En cambio, por lo que respecta a sus relaciones con el pleno existe una mayor diversidad. A pesar de que la moción de censura sobre el alcalde y la disolución previa del consejo no son habituales, la posibilidad del consejo de nombrar los miembros del ejecutivo local que formarán gobierno con el alcalde en Austria, Hungría y Rumanía parece señalar que si alcalde y consejo no tienen la misma orientación política, el legislador ha preferido ofrecer una elevada capacidad de intervención del consejo y los partidos con representación en la formación de los ejecutivos locales, a diferencia del caso polaco y británico, que decantan esta función hacia el alcalde. Portugal representa un caso singular por la elección directa de la *Câmara municipal* y, por lo tanto, de su presidente, que propicia una mayor cohesión política, a priori.

Desde esta perspectiva, una innovación relevante para evitar situaciones de bloqueo institucional en países en los que existe una elección directa y separada del alcalde, que tiene una elevada capacidad para formar su ejecutivo, pero, simultáneamente, no controla necesariamente el consejo, es la introducción de los llamados referéndums revocatorios.

Este mecanismo se introdujo en los regímenes locales de todos los *Länder* entre 1990 (Schleswig-Holstein) y 1996 (Baja Sajonia). En Alemania, los alcaldes pueden ser revocados del cargo mediante referéndums locales vinculantes organizados a iniciativa del consejo y/o de la ciudadanía local, según el estado. Como apunta Wollmann, “*in the precarious ‘bi-polarism’ between the council and the mayor this can be seen as kind of Damoclean Sword in the hands of the council in order to keep the mayor at bay*”, a pesar de que los requisitos para su aprobación y para que su resultado se considere válido son exigentes (para una síntesis, Vetter, 2006).

Por otro lado, en Polonia, donde existe una larga tradición de democracia directa e, incluso, la legislación de transición a la democracia ya preveía esta posibilidad, se establece la necesidad de un referéndum local para cesar a un alcalde antes de que finalice su mandato (Kulesza y Szescilo, 2012: 496). De hecho, según Swianiewicz (2011: 493) se pueden celebrar referéndums para cesar al consejo o al alcalde e incluso para tomar otras decisiones políticas y, por lo tanto, el consejo puede iniciarlos contra el alcalde, pero si no prosperan se convocan elecciones anticipadas del consejo. Este factor, juntamente con los requisitos existentes para que la votación sea válida, provocan que sea un

arma de doble filo, pero su relevancia es creciente y su efectividad también (Swianiewicz, 2008).

En estos dos países, los requerimientos formales y sustantivos necesarios para activar los referéndums locales para cesar al alcalde son exigentes, pero si la introducción de la elección directa del alcalde tenía como objetivo abordar un déficit democrático estableciendo un vínculo democrático directo entre el liderazgo ejecutivo y la ciudadanía, la figura de los referéndums revocatorios se ha percibido como un mecanismo necesario para facilitarlos y, al mismo tiempo, reequilibrar en cierta medida el poder de alcalde y consejo en situaciones de bloqueo institucional.

Por último, debemos apuntar que la posibilidad de celebrar referéndums revocatorios también existe en Rumanía, pero solo se pueden activar con el aval mínimo de un veinticinco por ciento de los ciudadanos con derecho a voto en el municipio, y deben ser autorizados previamente por parte del Gobierno central, a quien corresponde su puesta en marcha y organización. Además, la participación mínima para validar los resultados es de la mitad más uno por ciento. Si prosperan, se celebran nuevas elecciones (organizadas nuevamente por el Gobierno central, que puede posponerlas) y se elige un nuevo alcalde por el resto del mandato. Como se puede observar, pues, la intervención institucional del consejo como órgano representativo en el proceso es residual¹⁵.

7

Conclusiones

La elección directa del alcalde se ha extendido con fuerza durante los últimos años en numerosos países europeos y, además, lo ha hecho a partir de teorías del cambio de las políticas de reforma institucional implantadas muy parecidas, que han pivotado sobre cuestiones relacionadas con la legitimidad política y la estabilidad de los Gobiernos locales. Sin embargo, bajo esta homogeneidad aparente en cuanto al diagnóstico sobre los principales déficits institucionales de los Gobiernos locales, y en cuanto a la solución común que se ha estimado conveniente para abordarlos, nuestro estudio pone de relieve que la elección directa del alcalde es un mecanismo institucional extraordinariamente modulable. Por un lado, porque se puede concretar en fórmulas electorales muy diversas. Y, por el otro, porque todas ellas parecen tener una

15. Agradecemos a Cristina Stanus, profesora de la Universidad de Sibiu, la información proporcionada sobre los referéndums revocatorios locales en Rumanía y otros aspectos de la forma de gobierno local en este país.

elevada capacidad de adaptación a contextos políticos e institucionales muy distintos.

Lejos de abrir el camino hacia la presidencialización de los sistemas de gobierno local analizados, la elección mediante el voto popular del líder político y ejecutivo municipal ha dado lugar a formas de gobierno “híbridas”, que no encajan en los modelos parlamentario o presidencial “puros” desde una perspectiva jurídico-formal, puesto que su implantación se ha realizado preservando la existencia de mecanismos de naturaleza parlamentaria por lo que respecta a las relaciones entre el ejecutivo y el consejo. Esta hibridez, por otro lado, también se ha producido por lo que respecta a la introducción de fórmulas innovadoras para evitar situaciones de bloqueo institucional entre ejecutivo y consejo como los referéndums revocatorios, que no encontramos de forma generalizada en los países en los que se ha implantado la elección directa del alcalde. A pesar de que se ha llegado a caracterizar la elección directa del alcalde como el epígono de un proceso histórico de convergencia de las democracias locales hacia fórmulas institucionales comunes, cualquier examen un poco atento de los sistemas electorales y las formas de gobierno en los países europeos parece continuar revelando una importante diversidad.

Llegar a esta conclusión no significa que la reforma no haya sido relevante, sino que su relevancia se deberá ir ponderando mediante la propia práctica política, que será la única que podrá ofrecer una medida relativa de su impacto. Si tenemos en cuenta que la idea de elegir directamente a los jefes del ejecutivo o primeros ministros se remonta a los orígenes de la democracia parlamentaria, y que los debates sobre su implantación a nivel central han sido recurrentes en distintos países europeos sin que se hayan traducido en reformas concretas, la trascendencia histórica del movimiento de cambio institucional que han vivido los Gobiernos locales europeos, así como la consideración de los mismos como un nivel de Gobierno propicio para una cierta experimentación institucional por parte del legislador, resultan indiscutibles. Sin embargo, no podemos ponderar adecuadamente este proceso de cambio solo a partir de los cambios introducidos en el mecanismo formal de elección del alcalde por parte del legislador, puesto que su relevancia dependerá del uso que hagan del mismo los electores y los partidos en cada contexto socio-político, que debe ser la cuestión que defina la agenda investigadora en este ámbito durante los próximos años una vez las reformas emprendidas se puedan observar con una mayor perspectiva.

8

Bibliografía

- ARENILLA, M., “Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada”. En: Arenilla, M. (coord.), *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, Barcelona/Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.
- BLAIS A., GIDENGIL, E., NEVITTE, N. y NADEAU, R., “Where does turnout decline come from?”. *European Journal of Political Research*, vol. 43, 2004.
- BOSCH, A. y ORRIOLS, Ll., “Ballot Structure and Satisfaction with Democracy”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 24, Issue 4, 2014.
- FALLEND, F., “Austria: from Consensus to Competition and Participation?”. En: Loughlin, J., Hendriks, F., y Lidström, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- FENWICK, J. y ELCOCK, H., “Elected Mayors: Leading Locally?”. *Local Government Studies*, vol. 40, núm. 4, 2014.
- GAMPER, A., “Local Government in Austria”. En: Moreno, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- GONÇALVES, P. C. y MONIZ, A. R., “Local Government in Portugal”. En: Moreno, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- HAJUAL, Z. L. y LEWIS, P. G., “Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections”. *Urban Affairs Review*, vol. 38, Issue 5, 2003.
- HEURTAUX, J., “The Direct Election of the Mayor in Poland and the Paradox of Depoliticization of Local Politics”. En: Reynaert, H. et al. (eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele Publishers, 2005.
- HLEPAS, N-K., “Local Government in Greece”. En: Moreno, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- HLEPAS, N. y GETIMIS, P., “Greece: A Case of Fragmented Centralism and ‘Behind the Scenes’ Localism”. En: Loughlin, J., Hendriks, F., y Lidström, A., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, 2009.

KULESZA, M. y SZÉSCILLO, D., “Local Government in Poland”. En: Moreno, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

LADNER, A. y MILLER, H., “Do Voters Turn Out More Under Proportional Than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections”. *Electoral Studies*, núm. 18, 1999.

LOUGHLIN, J., HENDRIKS, F. y LIDSTRÖM, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MADDENS, B. y FIERS, S., “The direct PM election and the institutional presidentialisation of parliamentary systems”. *Electoral Studies*, núm. 23, 2004.

MAGRE, J. y BERTRANA, X., “Exploring the limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe”. *Local Government Studies*, Vol. 33, núm. 2, 2007.

MAINWARING, S. y SHUGART, M., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MORENO, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

RALLINGS, C., THRASHER, M. y COWLING, D., “Mayoral referendums and elections: Uninterested electors and unknowing voters”. *Paper presented to Elections, Public Opinion and Parties Annual Conference*. Oxford: University of Oxford, 2012.

SANDFORD, M., *Directly-elected mayors*. House of Commons Library Briefing Paper, núm. 5000, 2016.

SOOS, G., “Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary”. En: Kersting, N. y Vetter, A. (eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske+Budrich, 2003.

SWEETING, D., *Directly elected mayors in urban governance*. Policy Press, University of Bristol, 2017.

SWIANIEWICZ, P., “Poland: A time of transition”. En: Denters, B. y Rose, L. E. (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Houndmills: Palgrave, 2005.

SWIANIEWICZ, P., “Poland: Europeanization of Subnational Governments”. En: Loughlin, J., Hendriks, F. y Lidström, A., *The Oxford Handbook of Local*

- and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- SZENTE, Z., “Local Government in Hungary”. En: Moreno, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- TANASESCU, S., “Local Government in Romania”. En: Moreno, Ángel-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- TEMESI, I., “Local Government in Hungary”. En: Horvath, T. (ed.), *Decentralisation: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI-LGI, 2000.
- VANDELLI, L., *Sindaci e miti*. Bologna: Il Mulino, 1997.
- VETTER, A., “Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989-2008”. *Local Government Studies*, vol. 35, Núm. 1, 2009.
- WOD, C., “Voter Turnout in City Elections”. *Urban Affairs Review*, vol. 38, Issue 2, 2002.
- WOLLMANN, H., “Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, núm. 1, 2004.
- WOLLMANN, H., “The directly elected executive mayor in German local government”. En: Berg, R. y Rao, N. (eds.), *Transforming Local Political Leadership*. Houndmills: Palgrave, 2005.
- WOLLMANN, H., “The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East”. En: Reynaert H., Steyvers K., Delwit P. y Pilet J.-B. (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town chief, city boss or loco president?*. Brugge: Vanden Broele, 2009.