

A stylized tree graphic in shades of pink and red. The tree has a thick trunk and several branches with many small, oval-shaped leaves. The background is a light pink gradient.

QDI 64

## **II. Sección general**

# La posición institucional del Alcalde en el proceso político municipal. Las dimensiones de la presidencialización de los Gobiernos locales europeos

DANIEL CASAL, PHD  
*Universidad Rey Juan Carlos*  
[daniel.casal@urjc.es](mailto:daniel.casal@urjc.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

JESÚS GUTIÉRREZ VILLALTA, PHD  
*Universidad de Castilla-La Mancha*  
[Jesus.Gutierrez@uclm.es](mailto:Jesus.Gutierrez@uclm.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-8305-4949>

ADOLFO CALATRAVA, PHD  
*Universidad Complutense de Madrid*  
[acalatra@ucm.es](mailto:acalatra@ucm.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-6279-047X>

## Introducción

### 1. El presidencialismo en el Gobierno local

- 1.1. Bases teóricas del parlamentarismo y el presidencialismo
- 1.2. Presidencialismo y Gobierno local

### 2. La construcción del Índice de Presidencialización

- 2.1. El sistema de elección del Alcalde
- 2.2. El control de la agenda política municipal por parte de un Alcalde

### 3. Análisis de casos

- 3.1. Sistemas de elección directa del Alcalde
- 3.2. Sistema de elección indirecta
- 3.3. Control de la agenda política municipal

### 4. Discusión de resultados

### 5. Conclusiones

### 6. Bibliografía

---

*Artículo recibido el 18/01/2024; aceptado el 04/02/2024.*

## Resumen

El carácter presidencialista de los Gobiernos locales se ha analizado, generalmente, a través del estudio del sistema de elección del Alcalde. En el presente estudio se analiza y modeliza el carácter presidencialista que presentan los Gobiernos locales, a partir de la construcción de un Índice de Presidencialización basado en el estudio combinado del sistema electoral junto al conjunto de capacidades efectivas, de control de los procesos de toma de decisiones y de la agenda política municipal, atribuidos a los alcaldes de 7 grandes ciudades europeas, entre las que se incluyen capitales nacionales, regionales, y municipios de gran población: Londres, Múnich, Barcelona, Milán, Lisboa, Marsella y Bruselas.

Palabras clave: *Alcalde; presidencialismo; Gobierno local; gobernabilidad.*

***The institutional role of the mayor in the municipal political process. The effects of presidentialization in European local governments***

## Abstract

*This article explores the institutional role of mayors within municipal political processes and the dimensions of presidentialization in European local governments. While existing research has primarily focused on the election system of mayors, this article studies the presidential nature inherent in local governments. A Presidentialization Index is constructed, considering both the electoral system and the effective capacities for influencing decision-making processes and shaping the municipal political agenda. The analysis encompasses seven major European cities, including national and regional capitals as well as municipalities with significant populations: London, Munich, Barcelona, Milan, Lisbon, Marseille, and Brussels.*

Keywords: *mayor; presidentialism; local government; governance.*

## Introducción

Uno de los aspectos más relevantes en el análisis de los diferentes sistemas políticos lo constituye su intento de clasificación y agrupación por tipologías.

En el ámbito de la ciencia política el elemento básico de clasificación suele ser la distinción entre sistemas políticos democráticos y no democráticos (Dahl, 2012).

Dentro de los sistemas democráticos, podemos apuntar otras dimensiones clasificatorias, como la que distingue entre sistemas políticos mayoritarios o *modelo Westminster*, cuando los conflictos sociopolíticos se resuelven mediante la construcción de mayorías a través del sufragio, y el *modelo consociacional*, en que las decisiones se adoptan a través de la construcción de acuerdos surgidos de la negociación y el pacto (Lijphart, 2016).

Pero, sin duda, una de las clasificaciones más tradicionales se centra en la relación entre los diferentes poderes del Estado, y distingue entre los sistemas políticos presidencialistas y los sistemas parlamentarios (Linz, 1994). Tipología generalmente aceptada con carácter transversal para entender los elementos básicos que definen el sistema político de cualquier país. El empleo de la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo permite explicar los elementos básicos que definen los diferentes sistemas políticos nacionales, pero también los subnacionales en el caso de Estados compuestos (federales y descentralizados), donde se reconocen elementos de soberanía a las entidades políticas territoriales. Sin embargo, su uso ha presentado dificultades al analizar los Gobiernos locales, puesto que, aunque constituyen verdaderos sistemas políticos subnacionales, no se puede hablar, propiamente, de una separación de poderes idéntica a la que se da en las instituciones regionales, estatales o nacionales de los Estados compuestos.

Por tanto, se puede afirmar que el Gobierno local ha sido analizado en profundidad empleando las tipologías de Lijphart y Dahl (Helpas *et al.*, 2006; Swianiewicz, 2014) en lo referente a su propio carácter democrático o no. No obstante, con excepción de las investigaciones de Ridao y García (2015), Márquez Cruz (2010) y Sweeting (2009), no se ha analizado en profundidad el carácter presidencialista o parlamentario de los Gobiernos locales, más allá del estudio del sistema electoral.

La presente contribución parte del cuestionamiento de cuáles son los factores que inciden en los sesgos presidencialistas de los Gobiernos locales, y busca respuestas mirando más allá del tradicional estudio del modelo de elección del Alcalde y del Pleno de los ayuntamientos.

Para responder a esta cuestión se han seleccionado 7 ciudades europeas sobre la base de un criterio mixto en el que se combina posición de la ciudad en el Estado o en la región de referencia (condición de capitalidad) con sistema de organización territorial (federal-unitario-descentralizado), incluyendo: tres capitales de países (Bruselas, Lon-

dres y Lisboa); dos capitales de regiones políticamente descentralizadas con personalidad propia en modelos federales y autonómicos (Múnich y Barcelona); así como dos grandes ciudades (Marsella y Milán) de países que, en el momento de su conformación, apostaron inequívocamente por un sistema de tipo unitario racionalizado que, con el paso de los años, ha evolucionado hacia una cierta descentralización de tipo administrativo en el caso francés, y de corte político en el caso italiano, que lo ha asimilado al sistema español.

Además, se presenta en este artículo un *Índice de Presidencialización del Gobierno Local* (IPGOB) modelizado a través de 17 indicadores y la construcción de dos tipos ideales de Gobiernos locales muy presidencialistas. El objetivo del IPGOB sería constituirse como un elemento analítico para poder comprender, desde una perspectiva comparada, el funcionamiento de los sistemas políticos locales, que constituye un ámbito escasamente estudiado en la ciencia política y muy limitado al estudio de los sistemas electorales.

El análisis se ha estructurado en cuatro partes claramente diferenciadas: en primer lugar, se realiza una introducción a la teoría del presidencialismo como marco de referencia, y en especial a su formulación en torno a los Gobiernos locales. A continuación, se define el marco metodológico en el cual se construye el IPGOB, empleando 17 indicadores y una modelización ideal de tipologías de presidencialismo local basadas en el cumplimiento de los mismos. Más adelante, se realiza la presentación y discusión de los resultados de la investigación; y finalmente se plantean un conjunto de conclusiones y recomendaciones de cara a futuras investigaciones.

## 1

### El presidencialismo en el Gobierno local

#### 1.1

#### Bases teóricas del parlamentarismo y el presidencialismo

El modelo parlamentario tiene una clara inspiración en el sistema político del Reino Unido (Alcántara Sáez, 1995: 104). En este tipo de organización del sistema político, dentro de los 3 poderes que integran el Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) existe solamente uno, el legislativo, que tiene una conexión directa y mediata con la comunidad política (Pérez Royo, 1997), que es la que lo elige. Por tanto, el resto de instituciones necesitan de su concurso para poder operar

plenamente. Ejemplos de la intervención parlamentaria los encontramos en diversos actos constitutivos o legitimadores del funcionamiento del resto de poderes del Estado, siendo buena muestra de ello los procesos parlamentarios de otorgamiento de la confianza o de censura de los gabinetes (Sánchez y Sánchez, 2014: 18), la participación del poder legislativo en el nombramiento de los órganos de gobierno de los jueces (Anduiza Perea, 2000: 380), o la conformación de los tribunales constitucionales (López *et al.*, 2018: 218).

Frente al modelo parlamentario, el modelo presidencialista se inspira en la configuración de las instituciones en los Estados Unidos de América (Alcántara Sáez, 1995: 104). El presidencialismo se basa en una división de poderes extraordinariamente rígida (Nohlen, 2013: 7) que se traduce en que se busca que, en la medida de lo posible, cada uno de los poderes sea elegido por la ciudadanía y, por tanto, cuente con agendas y propósitos propios (Shugart y McCubbins, 2001: 64). En los países presidencialistas se ven ejemplos de este tipo de configuración institucional en varios ámbitos: en primer lugar, en la inexistencia de participación parlamentaria en la elección o censura política del Presidente, con la frecuente separación de procesos electorales (Fernández Vivas, 2009: 328), y en la prohibición taxativa de ser miembro de pleno derecho de dos poderes diferentes del Estado (Nohlen, 2013: 8). La Tabla 1 resume las principales características del sistema presidencialista establecidas a través de tres dimensiones: concentración del poder ejecutivo, separación rígida de poderes y estructura de *checks and balances*.

**Tabla 1. Dimensiones del sistema presidencialista.**

| Dimensión  | Características  |
|--|--|
| <b>Concentración del poder ejecutivo en una sola persona</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Asignación del conjunto de potestades ejecutivas a un único titular.</li> <li>— Posibilidad de delegación y revocación.</li> <li>— Relación de jerarquía con los integrantes de más alto rango del poder ejecutivo que reciben el nombre de secretarios.</li> </ul> |
| <b>Separación rígida de poderes</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tendencia a la elección directa.</li> <li>— Tendencia a la separación de calendarios electorales.</li> <li>— Agenda propia de cada poder del Estado.</li> <li>— Prohibición de pertenecer a más de un poder del Estado.</li> </ul>                                  |
| <b>Estructura de <i>checks and balances</i></b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Desconfianza entre los distintos poderes del Estado.</li> <li>— Diseño de los procesos de toma de decisiones pensados para que un poder no se imponga sobre el resto.</li> <li>— Especial desconfianza respecto de las instituciones parlamentarias.</li> </ul>     |

Fuente: Elaboración propia a partir de Anyebe (2016); Percival (2001); Calabresi y Rhodes (1992); Kelley (2005); Nohlen (2013: 8).

## 1.2 Presidencialismo y Gobierno local

Cuando se analizan los niveles subnacionales de gobierno se da la circunstancia de que en los países federales el tipo de modelo —parlamentario o presidencialista— se traslada a los niveles territoriales federados, debido a que es frecuente que se den dinámicas de isomorfismos institucionales (Ramió, 2016). De este modo, tienen inspiración parlamentaria los sistemas subnacionales de países como Bélgica, España, Canadá o Australia, mientras que, por ejemplo, en sistemas como el estadounidense la Constitución impone a cada uno de sus estados una forma *republicana* de gobierno, que se ha traducido en un esquema similar al que se da a nivel federal, con la existencia de un titular del poder ejecutivo (*Gobernador*), la división de poderes en un legislativo bicameral (excepto Nebraska) y la existencia de un poder judicial coronado por un Tribunal Supremo estatal que actúa como órgano de casación y unificación de doctrina, pero también como máximo intérprete de la Constitución estatal, debido a que en Estados Unidos el control de constitucionalidad es difuso (Pérez Alonso, 2018: 218), y lo puede ejercer cualquier instancia judicial (Pérez Royo, 1997).

Sin embargo, el problema surge cuando este tipo de categorías se intentan aplicar al Gobierno local, porque, a diferencia de los sistemas políticos regionales o federales subnacionales, en los que hay atribución de *poderes soberanos* a las entidades que los conforman, en el ámbito local esto no sucede (Parejo Alfonso, 1986: 29; Parrado *et al.*, 2013: 199; Morell Ocaña, 1992: 344; Baena del Alcázar, 2000: 136).

Tanto en el ámbito del derecho público como en la ciencia política, existe numerosa literatura que indica que cuando en un sistema político local la elección del Alcalde es directa se considera presidencialista (Ridao y García, 2015: 84). Se refuerza así la idea de que la conexión del Alcalde con la comunidad política local fortalece su liderazgo en la institución (Sweeting, 2009; Benoit, 2004: 366; Navarro y Criado, 2011: 24; García, 2011: 211).

De la misma forma, esta literatura considera que cuando el sistema municipal se basa en la elección indirecta del Alcalde, bien a través de un pleno de concejales, que le puede deponer mediante la censura o la cuestión de confianza (Delgado del Rincón, 2012: 343), bien mediante listas de partidos, el sistema tendería a ser semiparlamentario (Márquez Cruz, 2003: 161). Esta tendencia a convertir las cámaras municipales en órganos de inspiración parlamentaria donde se controla, impulsa y fiscaliza la acción de gobierno, se vería reforzada cuando se retiran facultades de decisión del Pleno municipal, que pasan al Alcalde y su equipo de gobierno (Salazar Rasero, 2015: 26; Márquez Cruz, 2010: 45; Delgado del Rincón, 2012: 345).

Este tipo de análisis, aunque de indudable interés para conocer los aspectos esenciales de los sistemas electorales municipales, así como de las relaciones de los plenos con los alcaldes, plantean diversas insuficiencias, que se pueden resumir en dos. En primer lugar, hacen una equiparación entre el Alcalde y un Presidente o un Primer Ministro, que no es del todo correcta a pesar de tener algunos elementos ciertos, ya que, por ejemplo, un Primer Edil también actúa como líder de un órgano representativo (al presidir en muchos sistemas la Cámara municipal), e incluso como portavoz de una bancada parlamentaria. En segundo término, extienden esa equiparación del Pleno o Cámara municipal a un Parlamento. Esta comparativa tiene también algunos elementos acertados: una Cámara municipal tiene representación a través de un conjunto de concejales que no tienen que coincidir en su totalidad con el color político del Alcalde; asimismo, un Pleno ejerce funciones de control, especialmente por parte de aquellos integrantes que se sitúan en oposición al Alcalde y su equipo de gobierno.

Por estas razones, se puede considerar que la literatura existente en materia de estructura y funcionamiento de las instituciones locales se ciñe a un análisis excesivamente centrado en las normas jurídicas formales que definen el funcionamiento de los Gobiernos locales, sin tener en cuenta aspectos clave como la formulación de políticas, el control de la agenda de trabajo o facultades excepcionales que tienen órganos municipales, y, por tanto, resulta insuficiente para explicar si los sistemas políticos locales tienen un sesgo presidencial o parlamentario.

En este sentido, para responder a la pregunta planteada sobre el sesgo presidencialista de los Gobiernos locales debemos ir más allá del estudio de las distintas formas de elección de los alcaldes, incluyendo un análisis de sus capacidades, para determinar si el sistema tiene elementos que indiquen presidencialización o parlamentarización.

Para cumplir este objetivo se ha construido el IPGOB como herramienta analítica que permite medir de forma empírica el grado de presidencialización de los Gobiernos locales.

## 2

### La construcción del Índice de Presidencialización

Los sistemas políticos locales constituyen una construcción multidimensional que puede analizarse desde diferentes perspectivas (sociohistórica, constitucional, administrativa o política). Por tanto, el mayor o menor sesgo presidencial que presentan debe medirse a partir de la agregación de varia-



bles que permitan constatar tanto la fortaleza institucional de la figura del Alcalde como su control sobre la agenda política municipal. El IPGOB desagrega, mediante un modelo dicotómico, cada uno de los elementos que definen el grado de presidencialismo de un sistema político local.

La construcción del IPGOB se basa en la determinación del cumplimiento de 17 indicadores para cada estudio de caso. A partir de este planteamiento la medición se realiza integrando cada uno de estos indicadores y construyendo dos modelos ideales de presidencialización basados en el método de elección (*imperial-canciller*).

De esta manera, dicha modelización permite integrar sistemas políticos con modelos de elección diferenciada en un marco analítico compartido.

El binomio modelo *imperial-canciller* diferencia el grado de presidencialización a partir del modelo de elección del Alcalde. Cuando estamos ante la elección directa, combinada con capacidades del control de la agenda y el proceso político, el sistema tiende a ser imperial. Por su parte, cuando la elección es indirecta, pero el modelo presenta rasgos de refuerzo de la posición del Alcalde, así como de control del proceso político, se está ante un modelo *canciller* en el cual el Alcalde, aunque miembro de una Cámara municipal, goza de una especial relación de confianza con la ciudadanía, y asume una posición superior a la de un *primus inter pares*.

## 2.1

### El sistema de elección del Alcalde

La mayoría de la literatura suele considerar que la elección directa es un indicador de presidencialismo (Delgado del Rincón, 2012: 343), mientras que un sistema de listas o investidura —en general cualquier modelo indirecto— reflejaría la opción por un modelo que tiene mayor similitud con sistemas parlamentarios (Salazar Rasero, 2015: 26; Márquez Cruz, 2010: 45; Delgado del Rincón, 2012: 345).

No obstante, la investigación defiende que los sistemas electorales en el ámbito local tienden a establecer mecanismos que refuerzan la estabilidad y representación de los alcaldes, que se ven reflejados además de en la elección directa también en sistemas de elección indirecta (Arenilla Sáez, 2015: 35).

En este sentido, en el IPGOB se diferencian los cinco primeros indicadores dependiendo del sistema de elección del Alcalde.

Cuando estamos ante un modelo de elección directa, los cinco indicadores planteados de manera binaria son los siguientes:

En primer lugar, si el sistema exige mayoría simple o mayoría reforzada. Una mayoría simple implica una *construcción ficticia* de una mayoría (Lijphart,

2016), mientras que una mayoría reforzada, por ejemplo, mediante un determinado porcentaje o diferencia de votos, implica una mejor traducción de la representación política.

El segundo indicador tiene que ver con la existencia de una o varias vueltas en la elección. Si el modelo opta por una sola vuelta nuevamente se incurriría en la construcción de una mayoría política irreal, puesto que en un proceso electoral concurren diversas alternativas políticas, mientras que la doble vuelta acredita la mayor capacidad de la candidatura ganadora de construir alianzas, y por tanto mayorías.

El tercero está relacionado con la vinculación entre partido y candidato, es decir, si además de la Alcaldía el candidato respalda o se relaciona con una lista de concejales. La desvinculación puede debilitar la figura del Alcalde, puesto que genera la posibilidad de que se definan arenas electorales diferenciadas, mientras que la vinculación refleja una mayor coordinación o control del aparato político.

En cuarto lugar, un indicador relevante para determinar, en procesos de elección directa, el mayor grado de presidencialización, tiene que ver con la coincidencia electoral. En este apartado se considera que la coincidencia de calendarios refuerza el presidencialismo del sistema, puesto que dificulta a la ciudadanía diferenciar entre arenas cuando elige al Alcalde respecto de cuando vota al órgano representativo, mientras que la no coincidencia desdibuja la presidencialización y facilita los cruces de voto y las cohabitaciones (Peschard, 2004: 80; Vergara Santana, 2007: 16).

Finalmente, el último indicador tiene que ver con el tipo de voto, puesto que mientras un voto único (elección del candidato preferido) refuerza la figura del Alcalde, en los sistemas con voto preferencial (transferencia de voto a una segunda o tercera opción en caso de que no salga la primera) construye mayorías más artificiales.

**Tabla 2. Indicadores en los sistemas de elección directa.**

| Indicador                            | Sistema de medición         |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Mayoría</b>                       | Simple: 0<br>Reforzada: 1   |
| <b>Varias vueltas</b>                | No: 0<br>Sí: 1              |
| <b>Vinculación candidato-partido</b> | No: 0<br>Sí: 1              |
| <b>Coincidencia electoral</b>        | No: 0<br>Sí: 1              |
| <b>Tipo de voto</b>                  | Preferencial: 0<br>Único: 1 |

Fuente: Elaboración propia.

En cambio, cuando estamos ante un modelo de elección indirecta, los cinco indicadores planteados que determinan el sesgo presidencial son los siguientes:

En primer lugar, la fórmula electoral, puesto que, mientras un modelo proporcional traduce mejor los votos en escaños, un modelo mayoritario refuerza la estabilidad y las capacidades (también las facultades presidenciales) de un Alcalde.

En segundo término, la existencia, o no, de una prima electoral en el sistema, puesto que, cuando un sistema quiere beneficiar y reforzar la estabilidad, suele definir mecanismos de prima a la lista ganadora.

En tercer lugar, se tiene en cuenta la existencia de barrera electoral para entrar en el reparto de escaños, puesto que mientras en aquellos sistemas en los que la barrera no existe o es muy reducida se tiende a una mayor fragmentación e inestabilidad, en los modelos donde se establece lo que se busca es reforzar la estabilidad y, en definitiva, las capacidades del ejecutivo.

En cuarto lugar, si el modelo electoral tiene algún mecanismo de refuerzo de la lista electoral *ex post facto*, es decir, si en el momento de conformación del Gobierno municipal la lista ganadora parte con alguna ventaja como, por ejemplo, ser elegida salvo que se dé una mayoría absoluta en contra.

Finalmente, y de la misma manera que para la elección directa, se tendrá en cuenta el tipo de voto emitido (único o preferencial), considerando que el voto único refuerza una opción más clara por una opción determinada y, por tanto, construye mayorías más reales.

**Tabla 3. Sistemas de elección indirecta.**

| Indicador                              | Sistema de medición               |
|--|-----------------------------------|
| <b>Fórmula electoral</b>               | Proporcional: 0<br>Mayoritaria: 1 |
| <b>Prima electoral</b>                 | No: 0<br>Sí: 1                    |
| <b>Barrera electoral</b>               | No: 0<br>Sí: 1                    |
| <b>Refuerzo de la lista más votada</b> | No: 0<br>Sí: 1                    |
| <b>Tipo de voto</b>                    | Preferencial: 0<br>Único: 1       |

Fuente: Elaboración propia.

De este modo, la opción y el cumplimiento de más elementos de presidencialización del sistema de elección van acercando el grado en el cual

un determinado caso se acerca más a un *modelo imperial* o a un *modelo canciller* de presidencialización.

## 2.2

### El control de la agenda política municipal por parte de un Alcalde

Además del proceso de elección se establecen otros doce indicadores que tienen una importancia crucial a la hora de configurar las relaciones entre los distintos órganos del sistema y, en particular, para situar al Alcalde en el centro de la organización (Sweeting, 2009: 709).

Dentro de este conjunto, los 5 primeros indicadores se relacionan con las capacidades de formulación de políticas, es decir, de situar los temas en el debate público mediante el control de aquellos aspectos relacionados con este proceso.

Entre este tipo de capacidades se pueden encontrar los siguientes indicadores:

1. Presidencia de la Cámara municipal: el ejercicio de dirección política del órgano representativo municipal por parte del Alcalde le ofrece la posibilidad de establecer la agenda de tramitación, dirigir el debate político e interpretar la normativa de funcionamiento interna, y, por tanto, de esquivar el control de la Cámara, situándose por encima de los debates entre grupos.
2. Voto de calidad: vinculado con el ejercicio de dirección política del órgano representativo se puede definir en la persona del Alcalde el voto de calidad, en caso de empate.
3. Inexistencia de mecanismos de retirada de la confianza política por parte de la Cámara municipal: cuando la Cámara cuenta con elementos de reprobación (moción de censura o cuestión de confianza) a un Alcalde, sin duda son instrumentos que modulan su agenda política. Su inexistencia refuerza su estabilidad, sus capacidades y su papel.
4. Existencia de la capacidad de consulta directa: a la ciudadanía, a través de figuras como el referéndum o las consultas, que refuerzan la relación directa entre la Alcaldía y la sociedad, sin contar con la Cámara municipal.
5. Papel de los grupos municipales en el órgano representativo: la existencia de los grupos políticos en una Cámara municipal constata un papel de los partidos en la conformación de la voluntad de esta y, en cierta medida, una pérdida de autonomía

de los equipos de gobierno y oposición, así como una mediación de sus relaciones con la sociedad. En este sentido, mientras que su presencia debilita el rol presidencial, su ausencia lo facilitaría, al establecerse otra dinámica en los procesos de toma de decisiones.

Los siguientes 5 indicadores están relacionados con la estructura y el diseño de la Administración que permiten al Alcalde controlar, además de los procesos de formulación de políticas, su orientación e implementación. En este ámbito se constata una mayor presidencialización de un Gobierno local cuando el Alcalde:

6. Concentra por defecto todas las competencias ejecutivas (aunque las pueda delegar): lo que es un elemento clásico de los modelos presidencialistas.
7. Puede designar a personas que no sean integrantes de la corporación como miembros del Gobierno municipal.
8. Cuenta con la capacidad unilateral de reestructurar todo el aparato del Gobierno municipal.
9. Tiene capacidad personal de elaborar normas.
10. Designa y retira libremente a los titulares de órganos desconcentrados de gobierno.

Finalmente, los dos últimos indicadores que actúan como elemento de cierre de las capacidades de presidencialización:

11. La existencia de un régimen administrativo específico por ser municipio de gran población, que es un rasgo que tiende a reforzar las capacidades ejecutivas del Alcalde como jefe del Gobierno municipal.
12. La existencia del reconocimiento de autonomía local entendida como el reconocimiento de la garantía de las entidades locales a existir para gestionar sus competencias con medios y recursos suficientes (Parejo Alfonso, 1999), ya que su no reconocimiento o su concepción como una extensión de otros niveles de gobierno (Collin, 2010) disminuye sus capacidades.

**Tabla. 4. Capacidades de control de la agenda política.**

| Variable  | Sistema de medición |
|---|---------------------|
| <b>Presidencia de la Cámara municipal</b>                       | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Voto de calidad</b>  | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Concentración de las competencias ejecutivas por defecto</b> | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Designación de no concejales en el equipo de gobierno</b>    | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Retirada de la confianza por el Pleno</b>                    | Sí: 0<br>No: 1      |
| <b>Capacidad de reestructurar la Administración municipal</b>   | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Capacidad de dictar normas</b>                               | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Potestad de consulta directa</b>                             | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Designación de presidentes de órganos desconcentrados</b>    | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Existencia de grupos municipales</b>                         | Sí: 0<br>No: 1      |
| <b>Régimen especial por gran ciudad o capitalidad</b>           | No: 0<br>Sí: 1      |
| <b>Autonomía local</b>  | No: 0<br>Sí: 1      |

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el mayor cumplimiento de estos doce indicadores reforzará el carácter presidencial del sistema político local y lo aproximará, de forma combinada con el estudio del sistema de elección, hacia el modelo imperial o canciller.

Como resultado de esta integración y las diferentes aproximaciones hacia el ideal de cada uno de estos modelos, se puede definir con claridad la presidencialización de los Gobiernos locales desde una perspectiva comparada.

**Figura 1. Integración de resultados en los modelos.**

### 3 Análisis de casos

Una vez establecido el diseño del IPCOB, el primer elemento de análisis es diferenciar el sistema de elección en los casos seleccionados: Barcelona, Marsella, Lisboa, Bruselas, Londres, Milán y Múnich.

Como se puede ver en la Tabla 5, en tres ciudades su Alcalde es elegido mediante un sistema de elección directa (Londres, Milán y Múnich), mientras que en Barcelona, Marsella, Lisboa y Bruselas la elección del jefe del ejecutivo municipal se realiza a través de un modelo indirecto.

**Tabla 5. Diferenciación de sistemas de elección del Alcalde.**

| Ciudad           | Sistema de elección | Marco de referencia  |
|------------------|---------------------|--|
| <b>Barcelona</b> | Indirecta           | Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General (LOREG)                             |
| <b>Marsella</b>  | Indirecta           | Ley 82-1170 de Elección de los Consejos Municipales de París, Marsella y Lyon (LPM). |
| <b>Lisboa</b>    | Indirecta           | Ley Electoral 1/2001 de Elección de los Órganos de las Autarquías (LEOAL)            |
| <b>Bruselas</b>  | Indirecta           | Código Electoral de Bélgica (CEBelg).  |
| <b>Londres</b>   | Directa             | Greater London Authority Act 1999 (GLA)  |
| <b>Milán</b>     | Directa             | Texto Unificado sobre el Régimen de las Entidades Locales (TUREL)                    |
| <b>Múnich</b>    | Directa             | Ley del Gobierno Local del Estado Libre de Baviera (BG)                              |

Fuente: Elaboración propia.

#### 3.1 Sistemas de elección directa del Alcalde

En relación con las ciudades que tienen un sistema de elección directa es conveniente recordar que en el caso de Londres es la GLA aprobada en 1999 la que establece el modelo de elección, en Milán el sistema se define en la normativa local general italiana (TUREL), mientras que en Múnich la Constitución Alemana establece que es competencia de los estados y ha sido, por tanto, la ley estatal de Baviera, en donde a través del BG se establece un método de elección directa que es común en todos los *Länder* del sur de Alemania y que es conocido como el *modelo del sur* (Kersting, 2005: 29; Arenilla Sáez, 2015: 42).

De acuerdo con el primero de los indicadores, solamente en Milán, existe una mayoría específica para lograr la Alcaldía; de este modo, según

el artículo 72 del TUREL, para la elección del Alcalde se exige lograr en la primera vuelta, al menos, más del 50 % de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos alcanza este porcentaje, es preceptiva la celebración de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados (cosa que no sucede ni en Londres ni en Múnich, donde la elección se celebra a una sola vuelta).

El papel de los partidos políticos se aprecia en las elecciones municipales de las tres ciudades, puesto que en todas ellas existe una vinculación candidato-partido, aunque expresada de diferente forma, ya que son los partidos los que respaldan a los candidatos a la Alcaldía y conforman listas de concejales en Milán y Múnich, mientras que en Londres, aunque la elección de los ediles se realiza a través de circunscripciones uninominales, los candidatos son respaldados por alguna formación política. Además, en las tres ciudades se da la coincidencia de procesos electorales de forma simultánea.

Finalmente se puede apreciar que mientras las elecciones municipales de Milán y Múnich se basan en un modelo de voto único, en Londres se ha establecido por la GLA un sistema de transferencia de votos, de forma que cada elector indica en un primer voto su preferencia inicial seguida de dos opciones secundarias.

**Tabla 6. Presidencialización en los sistemas de elección directa de alcaldes.**

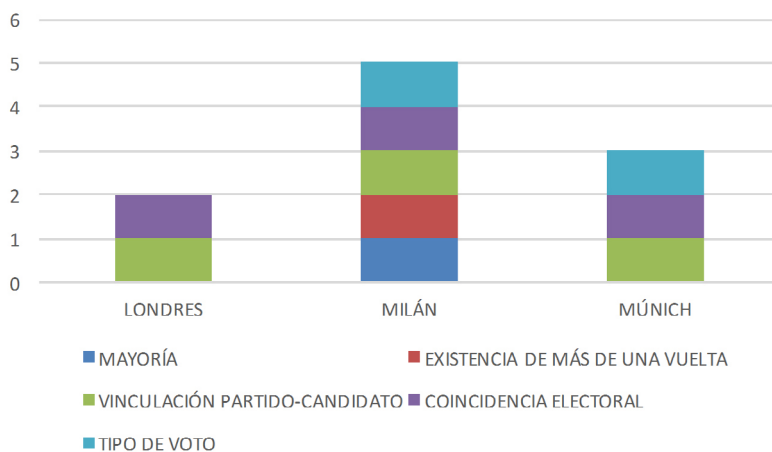
| Ciudad  | Mayoría | Existencia de más de una vuelta | Vinculación partido-candidato | Coincidencia electoral | Tipo de voto | TOTAL |
|---------|---------|---------------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------|-------|
| Londres | 0       | 0                               | 1                             | 1                      | 0            | 2     |
| Milán   | 1       | 1                               | 1                             | 1                      | 1            | 5     |
| Múnich  | 0       | 0                               | 1                             | 1                      | 1            | 3     |

Fuente: Elaboración propia.

De este modo se puede comprobar que Londres, aunque posee un sistema de elección directa, presenta resultados más modestos en relación con los otros dos casos, puesto que la inexistencia de una mayoría inicial de más de una vuelta y el tipo de voto basado en el sistema de voto por transferencia hacen que en la realidad la mayoría con la que se elige al Alcalde sea más artificial que en Múnich y Milán. En este apartado la ciudad que presentaría un mayor presidencialismo en el sistema de elección directa sería Milán, ya que cumple con todos los indicadores planteados.



**Gráfico 1. Grado de presidencialización en el sistema de elección directa de Londres, Milán y Múnich.**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2 Sistema de elección indirecta

En las ciudades de Barcelona, Marsella, Lisboa y Bruselas la elección del Alcalde se realiza mediante un sistema indirecto en el que concurren listas electorales y cuyo diseño se asemeja al de un modelo parlamentario, puesto que nace de la presentación de listas y de la conformación de una mayoría en la Cámara municipal.

En relación con el primero de los indicadores, en todas las ciudades se opta por una fórmula electoral de tipo proporcional. Tampoco se establecen primas para la lista ganadora una vez se han celebrado las elecciones.

Sin embargo, en todas ellas es preceptivo superar una barrera electoral para optar al reparto de escaños. En Barcelona es necesario lograr el 5 % de los votos para poder entrar en el *ballotage*, mientras que en Bruselas y Lisboa es el 3 %. Marsella tiene una doble barrera electoral, ya que la LPM define un sistema de elección basado en la doble vuelta; de este modo, en la primera, para entrar en el reparto de escaños, se requiere el 5 %, mientras que para concurrir en la segunda vuelta (de aquellos escaños no asignados en la primera vuelta) es preciso haber logrado el 10 % de los votos.

Respecto al indicador de refuerzo de la lista más votada, solamente en el caso de Barcelona existe un mecanismo de fortalecimiento de la candidatura ganadora. Puesto que para la elección del Alcalde es preciso que un

candidato sea investido por la mayoría absoluta del Pleno, en caso de que no concurra esta mayoría la persona que encabece la lista más votada será investida automáticamente.

En lo que se refiere al tipo de voto, todas las ciudades analizadas establecen un mecanismo de voto único (evitando la transferencia), por lo que se puede afirmar que se refuerza el papel de los partidos, así como la estabilidad de los Gobiernos.

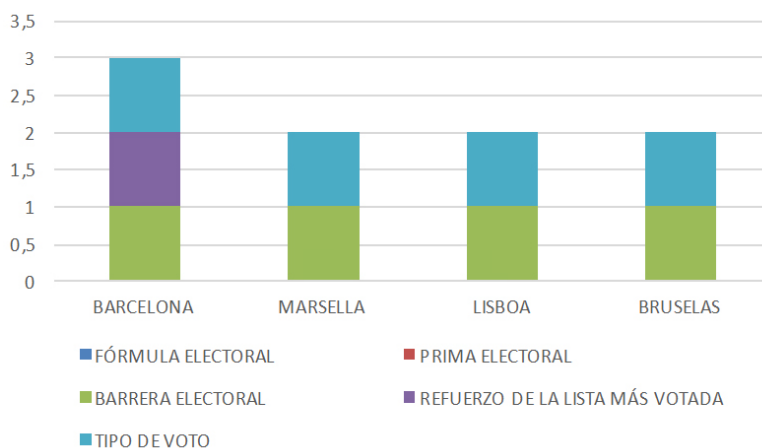
**Tabla 7. Presidencialización en los sistemas de elección indirecta de alcaldes.**

| Ciudad    | Fórmula electoral | Prima electoral | Barrera electoral | Refuerzo de la lista más votada | Tipo de voto | TOTAL |
|-----------|-------------------|-----------------|-------------------|---------------------------------|--------------|-------|
| Barcelona | 0                 | 0               | 1                 | 1                               | 1            | 3     |
| Marsella  | 0                 | 0               | 1                 | 0                               | 1            | 2     |
| Lisboa    | 0                 | 0               | 1                 | 0                               | 1            | 2     |
| Bruselas  | 0                 | 0               | 1                 | 0                               | 1            | 2     |

Fuente: Elaboración propia.

En este punto se puede observar, en la Tabla 7, que los modelos de elección de Alcalde de Lisboa, Marsella y Bruselas presentan menos de la mitad de los indicadores de presidencialización, pudiendo considerarse esta bastante débil, porque solamente concurren en estos modelos la existencia de barrera electoral y un tipo de voto único.

**Gráfico 2. Grado de presidencialización en el sistema de elección indirecta de Barcelona, Marsella, Lisboa y Bruselas.**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.3 Control de la agenda política municipal

Como se ha explicado en el diseño metodológico, los 12 indicadores de control de la agenda política se agrupan en tres dimensiones.

El primero de ellos tiene que ver con la capacidad de formulación de políticas. La característica más evidente en este ámbito se relaciona con la atribución al Alcalde de la presidencia de la Cámara municipal; en este sentido, se puede indicar que en Marsella, Lisboa, Milán y Múnich sus alcaldes presiden los plenos, mientras que en Londres la GLA (sección 42) atribuye la presidencia a un *Chairman* (Presidente) cuyo sistema de elección, al igual que el del Presidente del Consejo Comunal de Bruselas (artículo 2 del Reglamento del Consejo Comunal), se encomienda al Pleno de forma similar a como los Parlamentos eligen sus presidencias.

El caso de Barcelona constituiría un híbrido, ya que la normativa establece que la presidencia de la Cámara recae en el Alcalde, pero desde 2003 una reforma legal le otorga la posibilidad de delegar la presidencia del Pleno en uno de los concejales. Sin embargo, no se trata de un sistema similar al de Londres o Bruselas, puesto que, al ser el Primer Edil quien delega la presidencia, se cumple el indicador de control político de la Cámara.

Adicionalmente, en todas las ciudades analizadas existe la mediación de los partidos en el trabajo municipal, a través de la existencia de grupos municipales, y, en lo relativo a la existencia de voto de calidad, con la excepción de Barcelona (artículo 41.4 Reglamento Orgánico de Funcionamiento de las Entidades Locales), en ninguna de las ciudades se reconoce esta prerrogativa a sus alcaldes para desempatar las votaciones igualadas. Un indicador que no se cumple es la capacidad unilateral de consulta directa a los ciudadanos a través de referéndums que desdibujen el papel de la Cámara municipal<sup>1</sup>.

En lo referente a la existencia de mecanismos de retirada de la confianza, estos se encuentran en Lisboa (artículo 53.1.j de la Ley 169/1999), Londres (Sección 12 de la GLA), Múnich (artículo 37 GB), Bruselas, así como en Barcelona (artículos 197 y 197 bis de la LOREG), en donde los plenos municipales pueden retirar la confianza al Alcalde. Solamente en Marsella, como en el conjunto de los municipios de gran población de Francia, la Cámara municipal carece de la capacidad de destituir al Alcalde de la ciudad.

1. Esta previsión la contempló la GLA hasta 2011, cuando fue revocada por el Gobierno de David Cameron.

La segunda dimensión analítica de control de la agenda política municipal se relaciona con la capacidad del Alcalde de orientar e implementar las políticas.

El primer elemento tiene que ver con un aspecto clave del presidencialismo, la concentración de todas las facultades ejecutivas en una sola persona y, por tanto, la idea de que todo el aparato administrativo es una extensión suya que puede ser reorganizada discrecionalmente. Como se puede apreciar, en todas las ciudades el Alcalde concentra el conjunto de potestades ejecutivas, así como de reestructurar la Administración municipal, aunque tiene la capacidad de delegarlas en otros miembros del Gobierno.

Sin embargo, dicha delegación, que es otro indicador distintivo del presidencialismo, solo puede realizarla a personas que no sean concejales electos en Marsella, Londres, Milán y Múnich, mientras que en el resto de ciudades (Barcelona, Lisboa y Bruselas) los integrantes del Gobierno municipal deben ser, al mismo tiempo, miembros electos de la Cámara municipal.

El control de la Administración municipal se proyecta en otros dos indicadores: en primer lugar, todos los alcaldes cuentan con capacidad de dictar normas, y en segundo lugar, en el caso de Barcelona y Múnich, su grado de control se dirige hacia la Administración municipal periférica, con la capacidad de designación directa de los titulares de los órganos desconcentrados en los distritos. Este aspecto contrasta con ciudades como Marsella, cuyos alcaldes de distrito son elegidos por los vecinos de los barrios (artículo 25 de la Ley 2511 por la que se aprueba el Código de las Colectividades Territoriales).

Finalmente, la tercera dimensión recae en el marco normativo que regula el ámbito de actuación de la institución.

En este ámbito existen dos indicadores para referirse a las capacidades del Gobierno local: el reconocimiento de la autonomía local, generalmente de rango constitucional nacional o territorial (en el caso de los países federales), de una garantía institucional que implica que como institución tienen derecho a existir, combinado con capacidad competencial y financiera (Parejo Alfonso, 1999). Esto sucede en Barcelona —artículo 141 de la Constitución Española—, Marsella —artículo 72 de la Constitución Francesa—, Lisboa —artículo 235 de la Constitución de Portugal—, Bruselas —artículo 162 de la Constitución Federal de Bélgica—, Milán —artículo 114 de la Constitución Italiana— y Múnich —artículos 27 de la Constitución Federal de Alemania y 11 de la Constitución Política del Estado Libre de Baviera—. Adicionalmente, en los casos de Barcelona, Marsella, Lisboa y Milán, por su condición de municipios de gran población, existe una regulación legal específica de su autonomía local que amplía su marco competencial, reforzando las capacidades de la Administración municipal y de su Alcalde.

Por su parte, en el caso de Londres, no tiene reconocida la autonomía local, puesto que en el Reino Unido los Gobiernos locales se entienden como criaturas parlamentarias<sup>2</sup> (Collin, 2010); aunque fue creada en 1963 como municipio por la *London Government Act*, sus instituciones fueron disueltas por la *Local Government Act* de 1985 y su autogobierno se recuperó en 1999 con la GLA, de forma similar a la *devolution* de sus instituciones propias a Escocia y Gales. La GLA otorga la capacidad de autogobierno a las instituciones de Londres (el Alcalde y la Asamblea Municipal).

**Tabla 8.** Presidencialización del control de la agenda política municipal en Barcelona, Marsella, Lisboa, Bruselas, Londres, Milán y Múnich.

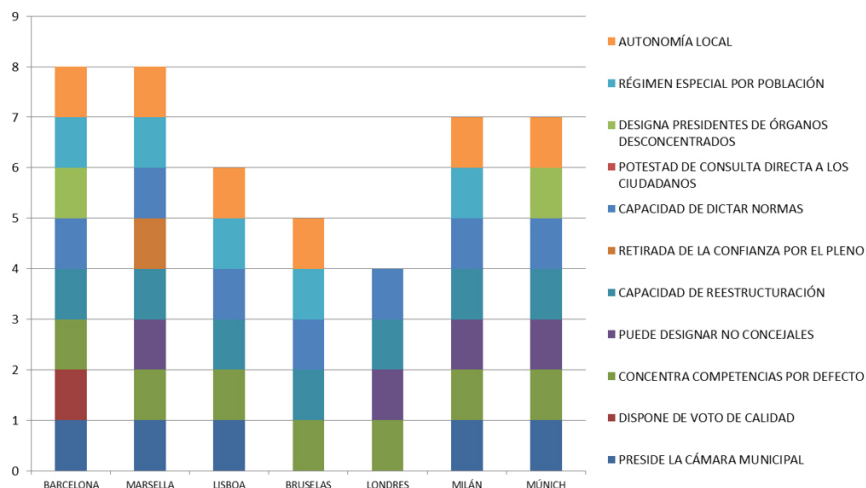
| Ciudad    | Preside la Cámara municipal | Voto de calidad | Concentración de competencias | Designación de no concejales para el Gobierno | Reestructura la Administración municipal | Retirada de confianza por el Pleno | Capacidad normativa | Potestad de consulta directa | Designa presidentes de órganos descentrados | Grupos municipales | Autonomía local | Régimen de gran población |   |
|-----------|-----------------------------|-----------------|-------------------------------|---|--|------------------------------------|---------------------|------------------------------|---|--------------------|-----------------|---------------------------|---|
| Barcelona | 1                           | 1               | 1                             | 0   | 1  | 0                                  | 1                   | 0                            | 1   | 0                  | 1               | 1                         | 8 |
| Marsella  | 1                           | 0               | 1                             | 1   | 1  | 1                                  | 1                   | 0                            | 0   | 0                  | 1               | 1                         | 8 |
| Lisboa    | 1                           | 0               | 1                             | 0   | 1  | 0                                  | 1                   | 0                            | 0   | 0                  | 1               | 1                         | 6 |
| Bruselas  | 0                           | 0               | 1                             | 0   | 1  | 0                                  | 1                   | 0                            | 0   | 0                  | 1               | 1                         | 5 |
| Londres   | 0                           | 0               | 1                             | 1   | 1  | 0                                  | 1                   | 0                            | 0   | 0                  | 0               | 0                         | 4 |
| Milán     | 1                           | 0               | 1                             | 1   | 1  | 0                                  | 1                   | 0                            | 0   | 0                  | 1               | 1                         | 7 |
| Múnich    | 1                           | 0               | 1                             | 1   | 1  | 0                                  | 1                   | 0                            | 1   | 0                  | 0               | 1                         | 7 |

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, como se puede apreciar en la Tabla 8, con las excepciones de Londres y Bruselas, el conjunto de ciudades analizadas superan la mayoría de indicadores de presidencialización de su sistema de Gobierno local, en lo referente al control de la agenda política.

2. El concepto de “criatura parlamentaria” hace referencia a que, en los sistemas políticos de naturaleza *Westminster*, los Gobiernos locales, su capacidad de autogobierno y sus instituciones nacen a partir de una ley aprobada por el Parlamento, que de la misma forma que los crea puede modificarlos, e incluso suprimir su existencia (Collin, 2010).

**Gráfico 3. Grado de presidencialización del control de la agenda política municipal por parte de los alcaldes.**



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra el Gráfico 3, es especialmente relevante el caso de Barcelona y Marsella, que cumplen con 8 indicadores sobre 12, frente al control más débil que tiene en Londres su ejemplo más destacado, ya que solamente cumple la tercera parte del conjunto de indicadores planteados.

## 4

### Discusión de resultados

Este análisis del grado de presidencialización de los Gobiernos locales de los 7 casos estudiados permite presentar los siguientes resultados con carácter descriptivo.

**Tabla 9. Índice de Presidencialización del Gobierno Local.**

| Ciudad    | Sistema de elección del Alcalde | Presidencialización según el sistema electoral | Presidencialización de la agenda política | Índice de Presidencialización del Gobierno Local | Porcentaje de cumplimiento de indicadores |
|-----------|---------------------------------|--|---|--|---|
| Barcelona | Indirecta                       | 3  | 8   | 11   | 64,70 %                                   |
| Marsella  | Indirecta                       | 2  | 8   | 10   | 58,82 %                                   |
| Lisboa    | Indirecta                       | 2  | 6   | 8  | 47,05 %                                   |
| Bruselas  | Indirecta                       | 2  | 5   | 7  | 41,10 %                                   |
| Londres   | Directa                         | 2  | 4   | 6  | 35,20 %                                   |
| Milán     | Directa                         | 5  | 7   | 12   | 70,59 %                                   |
| Múnich    | Directa                         | 3  | 7   | 10   | 58,82 %                                   |

Fuente: Elaboración propia.

La primera apreciación que se constata en la Tabla 9 es que ninguno de los casos estudiados cumple con el 100 % de los indicadores, no siendo ninguna de estas ciudades un ejemplo puro del modelo imperial o canciller que se plantea en el estudio.

No obstante, donde se observa un mayor grado de presidencialización es en Milán, que con más del 70 % de cumplimiento de indicadores se aproxima al modelo imperial. En este caso, la ciudad italiana cumple con la totalidad de los indicadores que definen un sistema electoral directo de carácter presidencialista, pero su Alcalde no tiene una posición fuerte en algunos aspectos derivados de cuestiones institucionales, como la ausencia de voto de calidad, posibilidad de que el Pleno le revoque la confianza, o su imposibilidad para designar presidentes de organismos desconcentrados.

Otro resultado relevante es que otras dos ciudades que plantean un IPGOB alto, como son Barcelona, en torno al 65 %, y Marsella, con prácticamente el 59 %, cuentan con un sistema electoral de tipo indirecto. A pesar de ello no cumplen con el conjunto de indicadores de un sistema electoral indirecto de sesgo presidencialista, ya que Barcelona cumple con 3 (barrera electoral, voto único y refuerzo de la lista más votada en la investidura), mientras que Marsella lo hace con dos (voto único y barrera electoral).

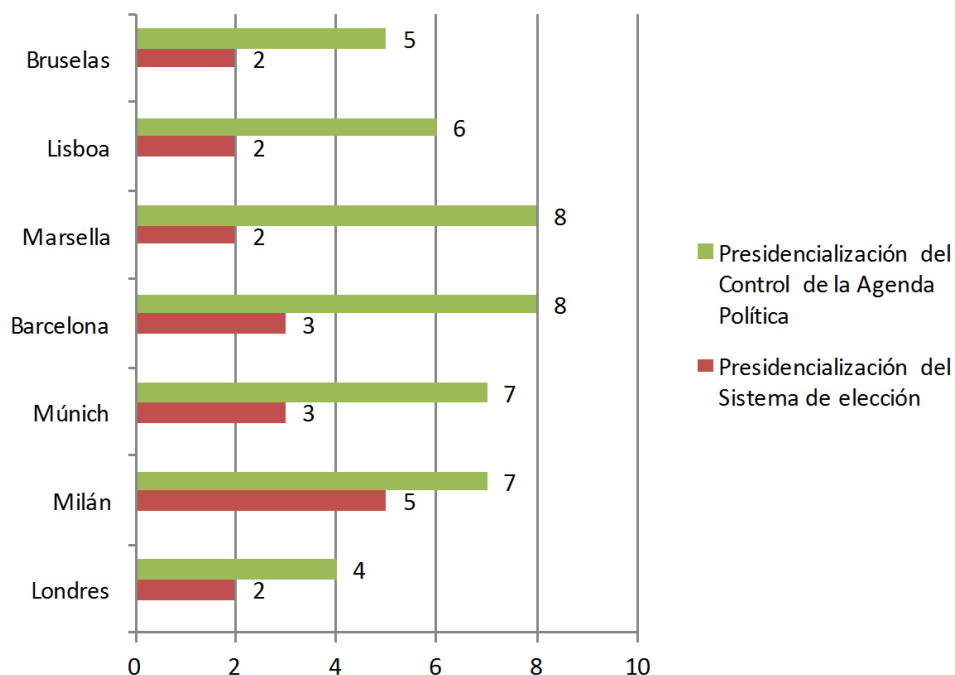
Sin embargo, sus alcaldes cuentan con una extraordinaria capacidad de control de la agenda política. Barcelona constituye el único caso donde el Alcalde cuenta con voto de calidad en el Pleno, pero además es, junto con Múnich, la única ciudad cuyos órganos desconcentrados son designados directamente por su Alcalde, con independencia del resultado electoral del distrito. Por su parte, en Marsella, su Alcalde es el único en el que el Pleno no puede retirar la confianza, y este a su vez cuenta con la capacidad de designar a personas externas al Pleno municipal como miembros del Gobierno local.

Múnich es un caso de cumplimiento elevado de indicadores, más del 50 %; en este caso estamos ante un sistema electoral directo, que la asimila al modelo imperial, como Milán. No obstante, la capital bávara carece de una mayoría cualificada para la elección directa del Alcalde, y las elecciones se celebran a una sola vuelta. El control de la agenda es similar al caso de Milán, con la diferencia de que el Primer Edil de Múnich designa órganos desconcentrados, mientras que Milán tiene blindada su autonomía local.

En el resto de los casos (Bruselas, Lisboa y Londres) se puede hablar de un IPGOB bajo, ya que ninguno de ellos alcanza a cumplir el 50 % de los indicadores. En el caso de Lisboa y Bruselas, tienen un modelo de elección directa que cumple solamente 2 indicadores (voto único y barrera electoral) que se combinan con un control de la agenda política bajo; es pertinente

destacar que, por ejemplo, el Alcalde de la capital belga no es Presidente de la Cámara municipal, o que el de Lisboa no puede designar a no concejales para su equipo de gobierno.

**Gráfico 4. Relación entre la presidencialización de la elección y el control de la agenda política municipal.**



Fuente: Elaboración propia.

Sorprende el caso de Londres, cuyo Alcalde se encontraría en la posición más débil de todas. Esto es especialmente significativo, puesto que tiene un sistema de elección directa (tradicionalmente asociado a la presidencialización del sistema). Sin embargo, al contar con un sistema de mayoría simple y a una sola vuelta, el candidato elegido puede partir de una mayoría relativa que, combinada con la existencia de transferencia de voto, hace que el Alcalde pueda no haber sido la opción preferente de los votantes. Además, el Alcalde de Londres no preside el Pleno, no cuenta con un marco legal de autonomía local, y carece de un régimen específico de gran población que refuerce sus competencias.

El resto de los modelos electorales analizados, sean directos (Londres y Múnich) o indirectos (Lisboa y Marsella), cuentan con indicadores de presidencialización más bajos. En este sentido, dentro de la modelización pro-



puesta en la metodología, Milán sería claramente un sistema imperial, ya que cumple con todos los indicadores de presidencialización en la elección directa del Alcalde, mientras que Barcelona se aproximaría bastante a un modelo canciller, puesto que cumple 3 de los 5 criterios requeridos.

En este sentido es llamativo que, a pesar de que se afirma frecuentemente que la elección directa es sinónimo de presidencialización de un sistema político local (Ridao y García, 2015: 84; García, 2011: 211), esta afirmación no se corresponde con las capacidades de control del proceso político ejecutivo que existen en los Gobiernos locales, ya que hay modelos de elección directa e indirecta fuertemente presidencializados (Barcelona y Milán), mientras que al mismo tiempo existen ciudades con elección directa (Londres) o indirecta (Bruselas) cuyos alcaldes ven reducida su capacidad de controlar el proceso político local.

Sin embargo, el método de elección no siempre es sinónimo de presidencialismo o parlamentarismo, como se puede apreciar especialmente en los casos de Milán (que siendo un modelo de elección indirecta supera el 70 % de los indicadores propuestos) y Barcelona (que con un modelo de elección indirecta tiene idéntico porcentaje de cumplimiento), frente a los de Bruselas, de elección indirecta, o Londres, donde la elección directa del Alcalde no está rodeada de elementos que fortalezcan su papel, como no lo tiene fortalecido en lo que a la agenda política municipal se refiere, siendo la ciudad analizada con el menor IPGOB de su Gobierno local (cumpliendo poco más de un tercio de los indicadores planteados).

## 5 Conclusiones

Esta descripción del grado de presidencialización de los Gobiernos locales de las siete ciudades escogidas como estudios de caso permite apreciar tres dimensiones básicas en relación con el protagonismo de sus alcaldes y su rol presidencialista. En primer lugar, se puede afirmar que el sistema de elección directa o indirecta *per se* no implica un mayor grado de presidencialización y refuerzo de la figura del Alcalde, sino que hay que observar otros elementos que rodean el sistema.

Como se puede apreciar en los 4 casos que presentan un IPGOB alto, no existe una correspondencia necesaria entre el tipo de sistema electoral y la presidencialización de la figura del Alcalde, puesto que dos son directos (Milán y Múnich) y los otros dos, indirectos (Barcelona y Marsella). Además, estos dos últimos casos son en los que los alcaldes tienen un mayor control

de la agenda política. Esta afirmación se refuerza observando la posición del Alcalde de Londres, que, a pesar de su elección directa, presenta unas características y un escaso control de la agenda política que se traducen en un IPGOB que cumple poco más de un tercio del conjunto de indicadores planteados.

Por tanto, la general afirmación de que el sistema electoral directo es sinónimo de presidencialismo en los Gobiernos locales, frente a la parlamentarización de los modelos indirectos, no se cumple en los casos estudiados (Delgado del Rincón, 2012; Salazar Rasero, 2015; Márquez Cruz, 2010; Ridao y García, 2015: 84; García, 2011: 211). En cambio, sí se aprecia que las ciudades analizadas que pertenecen a países con una mayor tradición de autonomía local cuentan con un IPGOB más elevado, derivado del diseño institucional que da al Alcalde un mayor control de la agenda.

De este modo se puede afirmar que, para medir el grado de presidencialización de un sistema político local, constituye un elemento más relevante estudiar el control de la agenda política por parte del Alcalde que otros que conforman los aspectos nucleares del sistema electoral.

La segunda conclusión es que los resultados obtenidos permiten encuadrar los diferentes sistemas políticos locales dentro de modelos ideales en relación con el grado de presidencialización del poder. A pesar de que ninguna de las ciudades analizadas se corresponde con los tipos ideales extremos (imperial-canciller) definidos en la metodología, sí que se puede considerar que Milán se asemeja al tipo imperial, con el 70 % de cumplimiento de indicadores, mientras que Barcelona y Marsella se aproximarían bastante a un sistema de tipo canciller. Es decir, en estos tres casos los indicadores constatan un elevado grado de presidencialización en el Alcalde.

Es interesante analizar cómo, en aquellos casos en los que el IPGOB se sitúa por debajo del 50 %, alejándose de los modelos imperial (Londres) y canciller (Lisboa y Bruselas), el Alcalde podría tener un rol político más de facilitador que de presidente, debido a su menor capacidad de control de la agenda política municipal. En estas tres ciudades se puede afirmar que el Primer Edil puede llevar adelante su acción de gobierno asentando su labor en su capacidad de influencia y orientación de las políticas públicas urbanas, y no tanto en instrumentos normativos o capacidades legales de control del proceso político.

Por último, este estudio permite constatar que el IPGOB, presentado en el presente artículo, constituye un instrumento analítico que puede ser extraordinariamente útil para la investigación de los sistemas políticos locales desde una perspectiva comparada, que toma como referencia las capacidades con las que cuentan los alcaldes para llevar adelante su acción de

gobierno. Así, este índice podría funcionar como una variable independiente en otro tipo de estudios sobre Gobiernos locales y políticas urbanas de diferentes contextos regionales en América Latina o Asia.

## 6 Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anduiza Perea, E. (2000). El Sistema Político de Italia. En M. Alcántara Sáez (ed.). *Sistemas Políticos de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Anyebe, A. (2016). An Overview of Presidential System at the Local Government. *International Journal of Political Science*, 2 (1), 1-8.
- Arenilla Sáez, M. (2015). Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada. En M. Arenilla Sáez (coord.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23 (3), 363-389.
- Calabresi, S. G. y Rhodes, K. H. (1992). The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary. *Harvard Law Review*, 105 (6), 1153-1216.
- Collin, J. P. (2010). *Municipal Organization in Canada*. Barcelona: Vil·les Region Monde/ICPS/Diputació de Barcelona.
- Dahl, R. A. (2012). *La Democracia*. Barcelona: Ariel.
- Delgado del Rincón, L. E. (2012). La *parlamentarización* de la forma de gobierno local: la reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo. *Revista de Administración Pública*, 189, 331-364.
- Fernández Vivas, Y. (2009). El Régimen Jurídico de las Elecciones Presidenciales en los Estados Unidos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, 327-360.

- García, M.<sup>a</sup> J. (2011). La Elección Directa del Alcalde en el régimen local: Justificación, alcance y repercusiones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 205-258.
- Haggard, S. y McCubbins, M. D. (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Helpas, N.-K. et al. (2006). Typologies of Local Government Systems. En H. Bäck, H. Heilmelt y A. Magnier (eds.). *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kelley, C. S. (2005). Rethinking Presidential Power—The Unitary Executive and the George W. Bush Presidency. En *63<sup>rd</sup> Annual Meeting of the Midwest Political Science Association* (Chicago, IL., Midwest Political Science Association).
- Kersting, N. (2005). Reforming local electoral systems in Europe. En H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit y J.-B. Pilet (eds.). *Revolution or Renovation? Reforming local politics in Europe*. Brujas: Vanden Broele.
- Lijphart, A. (2016). *Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- Linares, S. (2011). Treinta años del debate presidencialismo-parlamentarismo: un balance de las evidencias. *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 9-44.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En J. J. Linz y A. Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López Guerra, L., Espín, E. y García Morillo, J. (2018). *Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Márquez Cruz, G. (2003). Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España. *Política y Sociedad*, 40 (2), 157-178.
- (2010). Gobernabilidad local en España. *Política y Sociedad*, 47 (3), 37-66.
- Morell Ocaña, L. (1992). El Régimen Local en la estructura del Estado autonómico. *Documentación Administrativa*, 232-233, 323-402.
- Navarro, C. y Criado, J. I. (2011). Estudiar las democracias locales desde la perspectiva de los concejales. Democracia y actores políticos en los ayuntamientos españoles. *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 20-35.
- Nohlen, D. (2013). El Presidencialismo Comparado. *Revista del Instituto de Altos Estudios Europeos (RIAAE)*, 1, 6-23.

- Parejo Alfonso, L. (1986). La autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 9-64.
- (1999). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Ariel.
- Parrado, S., Colino, C. y Olmeda, J. A. (2013). *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Percival, R. V. (2001). Presidential Management of the Administrative State: The Not-So-Unitary Executive. *Duke Law Journal*, 51 (3), 963-1013.
- Pérez Alonso, J. (2018). El Tribunal Supremo de los Estados Unidos: historia, organización y funcionamiento. El writ of certiorari. *Gabilex*, 13 (1), 211-232.
- Pérez Royo, J. (1997). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Peschard, J. (2004). Presentación. *La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas* (panel: "Federalismo político I. Antecedentes, sistemas electorales y perspectivas"). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramió, C. (2016). *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Ridao i Martín, J. y García i Martínez, A. (2015). La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los gobiernos municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3, 77-93.
- Salazar Rasero, C. (2015). *Rendición de cuentas y gobierno local: la moción de censura como elemento de control político en el ámbito local* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. (2014). El sistema político y sus elementos. En G. Sánchez Medero y R. Sánchez Medero (dirs.). *Sistemas políticos en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Londres: MacMillan.
- Shugart, M. y McCubbins, M. (2001). Institutions and public policy in presidential systems. En S. Haggard y M. McCubbins (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. University of California Press.
- Sweeting, D. (2009). The Institutions of 'Strong' Local Political Leadership in Spain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 698-712.

Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40 (2). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>.

Vergara Santana, M. I. (2007). Elecciones concurrentes: diversidad y unidad. En M. A. Cortés Guardado y V. A. Espinoza Valle (coords.), *Elecciones concurrentes en México. Competencia, participación y voto diferenciado*. México: Ediciones Eón.