

Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales

Guillermo Márquez Cruz

*Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad de Santiago de Compostela*

1. Introducción.
2. Los escenarios coalicionales en el sistema político local.
3. La formación de gobierno en los ayuntamientos y diputaciones provinciales de régimen común: las tipologías de elección del alcalde y del presidente de diputación provincial.
 - 3.1. La elección del alcalde en los gobiernos locales.
 - 3.2. La elección del presidente de diputación provincial de régimen común.
4. La práctica de las coaliciones políticas locales (1979-1999).
 - 4.1. Las elecciones locales de 3 de abril de 1979, las elecciones de la "transición local": la hora de los "ayuntamientos democráticos".
 - 4.2. Las elecciones locales de 8 de mayo de 1983: el PSOE revalida en las elecciones locales la mayoría alcanzada en las elecciones generales de octubre de 1982.
 - 4.3. Las elecciones locales de 10 de junio de 1987: el pacto no escrito del "criterio que gobierne la lista más votada".
 - 4.4. Las elecciones locales de 26 de mayo de 1991: los "pactos *ad hoc*" en vez del pacto no escrito "del criterio que gobierne la lista más votada".
 - 4.5. Las elecciones locales de 28 de mayo de 1995: la mayoría del PP, el preludio de su victoria en minoría en las elecciones generales de mayo de 1996.
 - 4.6. Las elecciones locales de 13 de junio de 1999: la izquierda recobra la práctica de las coaliciones.
5. Balance de la práctica de las coaliciones poselectorales en los gobiernos locales y diputaciones provinciales de régimen común.
 - 5.1. Las coaliciones poselectorales en los gobiernos locales.
 - 5.2. Las coaliciones poselectorales en las diputaciones provinciales.
6. Conclusión.
7. Bibliografía.

1. Introducción*

En esta investigación analizamos las estrategias coalicionales poselectorales adoptadas por las entidades políticas desde las primeras elecciones locales democráticas, de 1979 hasta las de 1999, así como los acuerdos alcanzados y los rendimientos obtenidos de la práctica coalicional. El marco teórico desde el que se explican los proce-

* Investigación realizada en el marco del proyecto PGDIDT00PXI21301PR, financiado por la Xunta de Galicia. Dirección de correo electrónico: cpmarq@usc.es

Los modelos de formación de coaliciones políticas se puede decir que no es unívoco, sino que los distintos enfoques, siguiendo las aportaciones de Matas (2000), Robles (2000), Reniú (2001) y De Winter, Andeweg y Dumont (2002), se pueden agrupar en dos bloques: las teorías formales y las teorías multidimensionales. Como tampoco es unívoco el mismo concepto que se entiende bajo la denominación de "coaliciones políticas". Precisamente porque, según Matas (2000: 11), "[...] no todas las teorías sobre coaliciones tienen el mismo objeto de estudio. Algunas se centran en las coaliciones gubernamentales y otras en las coaliciones políticas en general, ya que el ambivalente significado de la pertenencia a una coalición no es simplemente un problema de definición, sino que posee también implicaciones para las distintas teorías".

Las teorías multidimensionales parten de una pluralidad de variables que interactúan en los procesos de formación de coaliciones más allá de las limitaciones que impone el enfoque formal debido a su excesivo carácter estático. Consideramos que el enfoque multidimensional es pertinente para el análisis de las coaliciones políticas locales en España,¹ en consonancia con otras aportaciones como las Mellors y Breary (1986), y Mellors y Pijnenburg (1989), en sus estudios comparados sobre coaliciones políticas locales en países europeos.

Para centrar el objeto de estudio de las coaliciones políticas locales, que alude a una práctica en un nivel territorial de gobierno, se hace necesaria la clarificación conceptual y su concreción en las instituciones que conforman el sistema político local. Se entiende por "coalición política" una asociación entre entidades políticas proyectada en el tiempo para la consecución de objetivos específicos mediante una acción conjunta. Los procedimientos de asociación pueden estar o no constreñidos de manera formalizada o institucionalizada. La asociación alude a una pluralidad de actores que se produce entre dos o más entidades políticas y, a su vez, estas entidades pueden ser partidos políticos, federaciones, agrupaciones de electores y coaliciones electorales formalizadas legalmente. La colaboración está proyectada en el tiempo; es decir, puede estar acotada temporalmente en función de los propios objetivos, o puede ser estable que trasciende; por ejemplo, más de una legislatura o un periodo de mandato local. Por último, la acción conjunta para la consecución de los objetivos y los beneficios no se refiere sólo a la propia dinámica desempeñada, sino también al alcance y el ámbito institucional en el que se actúa. En consecuencia, se pueden considerar como coaliciones políticas las siguientes: las coaliciones electorales, las coaliciones gubernamentales y las coaliciones parlamentarias. La traslación a las instituciones del sistema político local de la práctica de las coaliciones políticas nos lleva a concretar cada una de las diferentes formas coalicionales:

–Las coaliciones electorales son uniones a efectos electorales de varias entidades políticas para la presentación de candidaturas comunes. El régimen electoral fija los procedimientos y los requisitos formales para la formación de estas coaliciones. Estos requisitos pueden facilitar o constreñir, en su caso, el alcance de las coaliciones electorales. Entre los elementos que configuran el sistema electoral local regulado en España en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales (LEL), en la

1. En el artículo (en prensa) "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", en *Política y Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, adoptamos el enfoque multidimensional para analizar los procesos coalicionales locales.

Ley orgánica 6/1983 que modifica la LEL y en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), destacamos al efecto que la estructuración del voto es único, en la que el votante expresa su apoyo a una lista de candidatos cerrada y bloqueada, y que el reparto de escaños se rige por un sistema de representación proporcional. Por tanto, los partidos o las entidades políticas negocian el número y el orden de los candidatos de cada una de las entidades políticas a coaligarse. Igualmente, para la elección del alcalde por los concejales tiene importancia, a efectos coalicionales, la designación del cabeza de la lista, porque la regulación legal vigente le atribuye la capacidad para ser elegido para el cargo.

—Las coaliciones gubernamentales se refieren a aquellos gobiernos en los que hay miembros de diferentes entidades políticas titulares de carteras o departamentos ministeriales. En los sistemas de gobierno parlamentario, un gobierno de coalición es aquel integrado por dos o más partidos al que le prestan apoyo parlamentario. De acuerdo con el respaldo parlamentario con que cuenta aritméticamente la coalición gubernamental, ésta puede tipificarse como: vencedora mínima, sobredimensionada o minoritaria. Sin embargo, los gobiernos locales en España responden a un modelo corporativo; es decir, se basa en el reparto de competencias entre el Pleno de la corporación y el alcalde. El alcalde es el órgano ejecutivo, pero dispone de órganos unipersonales y colegiados de asistencia integrados por concejales, a cuyo conjunto denominamos “entorno ejecutivo” o equipo de gobierno.

Por tanto, en la formación del equipo de gobierno local se distinguen dos secuencias: la primera, es la elección del alcalde de entre los concejales y por éstos, por lo que cabe el establecimiento de coaliciones para su elección; y, la segunda, es el nombramiento de los demás órganos que integran el equipo de gobierno y cuya competencia corresponde al alcalde, en su caso, según el modelo orgánico-funcional regulado y vigente en cada periodo. En consecuencia, las “coaliciones gubernamentales locales” son aquellas en las que en el “entorno ejecutivo” o equipo de gobierno hay miembros de dos o más entidades políticas con representación en el Pleno. Igualmente, el respaldo con que cuenta aritméticamente en el Pleno la “coalición en el entorno ejecutivo local” también se tipifica como coalición vencedora mínima, sobredimensionada o minoritaria. Respecto a los gobiernos locales y diputaciones provinciales de régimen común los dos modelos orgánico-funcionales que se han sucedido desde 1979 son los siguientes: el primero, el contenido en la LEL y en la Ley orgánica 6/1983; y el segundo, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), y en la LOREG. En ambos modelos se incluye el régimen electoral para la elección del alcalde y el presidente de diputación, y las instituciones de control: moción de censura y cuestión de confianza.

—Las coaliciones parlamentarias son aquellas negociaciones y acuerdos a los que llegan los partidos en el seno de estas instituciones referidas sobre cuestiones *ad hoc*. Por su propia naturaleza estas coaliciones son cambiantes pero también pueden ser estables en el caso de la suscripción de acuerdos o “pactos de legislatura”. Esta práctica coalicional cobra relevancia cuando gobiernos minoritarios (homogéneos o de coalición) negocian su apoyo parlamentario mediante acuerdos con otros grupos políticos que garanticen su estabilidad. La traslación a los gobiernos locales de esta dinámica coalicional es la que se lleva a cabo en el Pleno de la corporación, el órgano colegiado para la toma de decisiones que son de su competencia como, por

ejemplo, la aprobación de los presupuestos y de la normativa local correspondiente (reglamentos y ordenanzas). El Pleno como órgano de control del alcalde también es el competente de la aprobación o rechazo de una moción de censura constructiva que interpongan los concejales, así como de la cuestión de confianza que pueda plantear el alcalde vinculada a los supuestos establecidos en la legislación electoral. Esta práctica coalicional en el Pleno, al modo de las coaliciones parlamentarias, cobra igualmente importancia al tratarse de equipos de gobierno local minoritarios. Estos gobiernos locales minoritarios también pueden negociar el apoyo de otros grupos políticos municipales que le aseguren estabilidad mediante acuerdos *ad hoc* o "pactos estables" que eviten, por ejemplo, la concertación de coaliciones vencedoras alternativas que desemboquen en la interposición de una moción de censura o el rechazo a una cuestión de confianza que conlleven la destitución del alcalde.

Planteados los enfoques teóricos y clarificadas conceptualmente las formas coalicionales, reseñamos a continuación el contenido de esta investigación. En primer lugar, consideramos los escenarios coalicionales en el sistema político local; es decir, el conjunto de instituciones que lo conforman, sus características y el alcance territorial por comunidades autónomas donde se producen de manera simultánea los intercambios coalicionales. En segundo lugar, analizamos la forma de gobierno de las entidades locales y la primera secuencia de la formación de gobierno en los gobiernos locales y diputaciones provinciales de régimen común: la elección del alcalde y del presidente de diputación provincial, estableciendo los tipos de elección. En tercer lugar, pormenorizamos la práctica coalicional después de cada una de las seis elecciones locales desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta las de 1999. Consideramos las posiciones y las estrategias de las entidades políticas en presencia para al concertación de coaliciones poslectorales y los acuerdos alcanzados. Y, en cuarto lugar, a modo de recapitulación, realizamos un balance de la práctica coalicional en estos veinte años de democracia local centrado en la elección de las alcaldías de los municipios capitales de provincia como referente emblemático de los gobiernos locales, inclusive Ceuta y Melilla, que a partir de 1995 acceden a la condición de ciudades autónomas, y de los presidentes de diputaciones provinciales.²

2. Los escenarios coalicionales en el sistema político local

Las coaliciones en las entidades locales están contextualizadas en la dinámica política general, pero, en particular, por su sincronía con las instituciones que conforman el sistema político local. Desde 1979 las autoridades o los mandatos de las instituciones existentes y aquellas que se han creado en estos veintitrés años de democracia local son elegidos democráticamente mediante sufragio universal di-

2. Recordemos el hecho histórico que la mayoría alcanzada por los partidos antimonárquicos en las capitales de provincia en las elecciones locales de 12 de abril de 1931 implicó la caída de la Monarquía y el advenimiento de la Segunda República. Un antecedente recordado cuando se planteó la posibilidad de celebrar las primeras elecciones locales democráticas en 1978, antes de promulgarse la Constitución, y que finalmente serían pospuestas hasta abril de 1979 (Márquez, 1997).

recto y secreto de los mayores de 18 años, de acuerdo con las características del sistema electoral correspondiente. En este sentido, el escenario coalicional en las instituciones locales tiene una misma dimensión temporal al celebrarse los diferentes tipos de elecciones el mismo día, por lo que las estrategias de negociación alcanzan distintos niveles territoriales.

Los resultados de las elecciones locales para elegir a los concejales de los ayuntamientos también sirven de base para establecer el reparto de los escaños de diputados provinciales de las diputaciones provinciales de régimen común, y de los consejeros comarcales en aquellas comunidades autónomas que tienen institucionalizada la comarca como entidad territorial local. Las elecciones de consejeros a los cabildos insulares de Canarias. Las elecciones de procuradores (Álava y Vizcaya) y junteros (Guipúzcoa) a las Juntas generales de los territorios históricos del País Vasco para la constitución de las diputaciones forales. Y, en último lugar, en Baleares, donde a partir de 1983 no hay elecciones diferenciadas a consejeros de los consejos insulares porque de acuerdo con el Estatuto de autonomía tienen esta condición acumulada los diputados territoriales elegidos al Parlamento de Baleares en las elecciones autonómicas. En consecuencia, los escenarios coalicionales en el sistema político local abarcan un conjunto de entidades locales que están reguladas por su correspondiente sistema electoral y su modelo orgánico-funcional, que establecen el procedimiento para la formación del equipo de gobierno.

a) Las elecciones locales: ayuntamientos, diputaciones provinciales de régimen común, consejos comarcales y juntas de cuadrilla.

—En los ayuntamientos, los concejales son elegidos por sufragio universal directo y secreto, en listas cerradas y bloqueadas que superen el 5% de los votos válidos, mediante escrutinio proporcional (fórmula d'Hondt) en los municipios de más de 250 habitantes.³ En los municipios de menos de 250 habitantes los concejales son elegidos en listas abiertas y escrutinio mayoritario, y en los de menos de 100 o que se rigen por el régimen de concejo abierto eligen a un solo representante, al alcalde, mediante escrutinio mayoritario.⁴

—En las diputaciones provinciales de régimen común, las autoridades que la integran son los diputados provinciales elegidos en segundo grado de entre los concejales que comprenden cada uno de los partidos judiciales en los que se encuentra dividida la provincia respectiva. La asignación de los diputados provinciales se efectúa en cada una de las circunscripciones provinciales (la base son los partidos judiciales) mediante escrutinio proporcional (fórmula d'Hondt), de acuerdo con el número de concejales obtenidos por cada lista en las elecciones locales de 1979, pero a partir de las elecciones de 1983 (Ley orgánica 6/1983) la distribución de escaños se realiza sobre el número de votos (Márquez, 2000b).

3. El sistema de elección de los diputados locales o concejales de Ceuta y Melilla, a partir de su institucionalización como ciudades autónomas en 1995, es el mismo que el regulado para las elecciones locales.

4. El número de municipios entre las elecciones locales 1979 y 1999 es el siguiente: 8.044 en 1979 y 1983; 8.063 en 1987; 8.097 en 1991; 8.098 en 1995; y 8.105 en 1999. En las elecciones locales de 1995 el número de municipios menores de 250 habitantes, que tienen un sistema electoral mayoritario (eligen cinco concejales los municipios entre 100 y 250 habitantes) representaban el 18,6%; y los municipios de concejo abierto y menores de 100 habitantes que eligen sólo a un alcalde mediante un sistema mayoritario representaban el 8,8% del total de municipios.

–La regulación de la comarca como entidad territorial local se ha llevado a cabo en cuatro comunidades autónomas: Cataluña (1987);⁵ Castilla y León, sólo se ha regulado la comarca de El Bierzo (1991);⁶ Aragón (1993),⁷ y Cantabria (1999).⁸ También se incluye a la cuadrilla como “entidad territorial foral” regulada por el Territorio histórico de Álava en 1989 de acuerdo con el artículo 37.3.c) del Estatuto de autonomía del País Vasco, y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos.⁹ No obstante, las elecciones a los órganos de gobierno y administración de estas entidades territoriales –consejos comarcales y juntas de cuadrilla–, sólo se celebran en las comunidades autónomas siguientes: en Cataluña, desde las elecciones locales de 1987 en los 41 consejos comarcales; en El Bierzo, desde 1991; en Aragón, a partir de enero de 2001 –de acuerdo con los resultados de las elecciones locales de 1999– en las comarcas creadas y constituidas de las treinta y tres previstas Ley 8/1996,¹⁰ y en Álava, desde 1991 en seis de las siete juntas de cuadrilla.¹¹

Las elecciones a las entidades comarcales son indirectas o de segundo grado, al igual que en las diputaciones provinciales, aunque en el caso de los consejeros comarcales existen procedimientos distintos para la asignación de puestos entre los partidos o entidades políticas y para la elección de los consejeros en las comarcas de Cataluña,¹² Aragón,¹³ El Bierzo¹⁴ y en las cuadrillas de Álava.¹⁵ La elección del presidente del consejo comarcal es igual en todas las regulaciones comarcales:

5. La regulación de la comarca en Cataluña está contenida en la normativa siguiente: Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña; Ley 22/1987, de 16 de diciembre, de división y organización comarcal y sobre la elección de los consejos comarcales; Ley 5/1988, de 28 de marzo, de creación de las comarcas del Pla de l’Estany, del Pla d’Urgell y del Alta Ribagorça; el Decreto 12/1988, de 13 de enero, por el cual se desarrolla la Ley 6/1987, en materia de designación de suplentes en los consejos comarcales; Ley 3/1990, de 8 de enero, de modificación de la división comarcal de Cataluña, y la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán.

6. Ley 1/1991, de 14 marzo, de creación y regulación de la comarca de El Bierzo (León).

7. La regulación de la comarca en Aragón está contenida en la legislación siguiente: Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización; Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón; y, Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización. Igualmente, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, remite a la legislación específica comarcal.

8. Ley 8/1999, de 28 de abril, de comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

9. Según la exposición de motivos de la Norma foral 63/1989, de 20 de noviembre, de cuadrillas, ésta “puede dar respuesta a la problemática comarcal. Engarza la figura foral de la cuadrilla con la que históricamente fue la principal división del territorio provincial ya que como es conocido hasta la Ley de 21 de julio de 1876 Álava se componía de siete cuadrillas”.

10. Entre diciembre de 2000 y marzo de 2003 se han creado treinta y dos comarcas.

11. En la cuadrilla de Vitoria-Gasteiz no se celebran estas elecciones porque, según el artículo 27 de la Norma foral 63/1989, la misma “[...] estará constituida por el Pleno de su ayuntamiento ostentando las facultades y potestades que le correspondan”.

12. En Cataluña la asignación del número de consejeros comarcales se efectúa mediante escrutinio proporcional, según la fórmula d’Hondt, entre los partidos que hayan logrado al menos un concejal y el 3% de los votos válidos en las elecciones locales en el ámbito de la comarca. La asignación de puestos en el consejo se realiza sobre el porcentaje compuesto de cada partido o entidad política que resulta de la suma de su porcentaje de concejales multiplicado por la fracción 2/3 y de su porcentaje de votos multiplicado por la fracción 1/3. El procedimiento de elección de los consejeros es el siguiente: son los representantes de las entidades políticas los que designan a los consejeros comarcales que le correspondan de entre los concejales de la comarca.

13. La asignación de los consejeros comarcales en Aragón se efectúa sobre el número de votos obtenidos en las elecciones locales por cada lista que haya obtenido al menos un concejal y superado el 3% de los votos en el conjunto

todos los consejeros pueden ser candidatos, pero resultará elegido el candidato que obtenga la mayoría absoluta en la primera votación, o la simple en la segunda. En el caso de las juntas de cuadrilla se realiza la elección simultánea del presidente y el vicepresidente: cada juntero de cuadrilla escribirá un solo nombre en la papeleta de votación y resultarán elegidos, por su orden, los dos que obtengan el mayor número de votos.

b) Las elecciones a cabildos insulares de Canarias.

Los consejeros de los cabildos insulares de Canarias son elegidos por sufragio universal directo y secreto, en listas cerradas y bloqueadas que superen el 5% de los votos válidos, mediante escrutinio proporcional (fórmula d'Hondt).¹⁶ Será presidente del cabildo insular el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular correspondiente; una regulación que excluye de la negociación coalicional una de las dos secuencias de la formación de gobierno como es la elección del presidente. A partir de las elecciones a cabildos insulares de 1987, de acuerdo con el modelo orgánico-funcional regulado en la LRBRL, la práctica coalicional se centra en la secuencia de la formación de gobierno, en el libre nombramiento del presidente de los consejeros miembros de la Comisión de Gobierno. En el caso de que la lista del partido del presidente no obtenga la mayoría absoluta la opción alternativa a un gobierno minoritario es la concertación de una coalición de gobierno. Sin embargo, con la modificación de la LOREG (Ley orgánica 8/1991), en la que se regula la moción de censura en los cabildos insulares, se produce otro tipo de estrategia coalicional como es la utilización de este institución por coaliciones vencedoras frente a gobiernos minoritarios de un solo partido.

c) Las elecciones a consejos insulares de Baleares.

Los consejeros de los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera sólo en 1979 fueron elegidos por sufragio universal, directo y secreto, en listas cerradas y bloqueadas que superen el 5% de los votos válidos, mediante escrutinio proporcional (fórmula d'Hondt). A partir de 1983, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, los diputados territoriales elegidos en

de la comarca en las elecciones locales correspondientes mediante escrutinio proporcional según la fórmula d'Hondt. El procedimiento de elección de los consejeros es el siguiente: los concejales de cada lista que haya obtenido puestos en el consejo comarcal correspondiente eligen de entre ellos a los consejeros comarcales.

14. La asignación de los consejeros comarcales en El Bierzo se efectúa sobre el número de votos obtenidos en las elecciones locales por cada lista que hayan obtenido al menos un concejal dentro de cada municipio, de acuerdo con el artículo 163 de la LOREG (escrutinio proporcional según la fórmula d'Hondt). Esta asignación se realiza para cada uno de los municipios de la comarca, según el número de puestos que le correspondan en función de su tamaño demográfico. El procedimiento de elección de los representantes comarcales es el siguiente: los concejales de cada lista que haya obtenido puestos en el consejo comarcal correspondiente eligen de entre ellos a los consejeros comarcales.

15. La asignación de los junteros de cuadrilla se efectúa sobre el número de votos obtenidos en las elecciones locales por cada lista que hayan obtenido al menos un concejal dentro de cada municipio, de acuerdo con el artículo 163 de la LOREG (escrutinio proporcional según la fórmula d'Hondt). Esta asignación se realiza para cada uno de los municipios de la comarca, según el número de puestos que le correspondan en función de su tamaño demográfico. Los junteros de cuadrilla son designados por los ayuntamientos por los plenos de los municipios que la integran, de entre sus concejales, según los puestos obtenidos por cada lista en la junta de cuadrilla.

16. Los siete cabildos insulares son los siguientes: Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro.

las elecciones al Parlamento de Baleares –con el sistema electoral que le es propio– tienen acumulada la condición de consejeros insulares.¹⁷ Para la elección de presidente del consejo insular será necesario reunir al menos el voto de la mayoría absoluta del número legal de consejeros en primera votación, y el de mayoría simple en la siguiente.

d) Las elecciones a las juntas generales de los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En cada uno de los territorios históricos citados se eligen las correspondientes juntas generales (“parlamento provincial”) elegidas por sufragio universal directo y secreto, en listas cerradas y bloqueadas que superen el 5% de los votos válidos, mediante escrutinio proporcional (fórmula d’Hondt). Los procuradores (Álava), los junteros (Guipúzcoa) y los procuradores (Vizcaya) de las respectivas juntas generales de cada territorio histórico son elegidos en circunscripciones con una asignación de escaños según el número de habitantes. Cada junta general elige al diputado general que es el presidente de la diputación foral, su órgano de gobierno, que deberá reunir al menos el voto de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la junta general en primera votación y el de mayoría simple en la siguiente.¹⁸

Por último, también hay que destacar que a partir de las segundas elecciones locales de 1983 se incorpora en las estrategias de coalición en las entidades locales citadas el escenario de las trece comunidades autónomas de la vía del artículo 143 de la CE que celebran sus elecciones autonómicas el mismo día que las elecciones locales. No obstante, estas estrategias también son extensibles a las comunidades autónomas de la vía del artículo 151 de la CE que celebran sus elecciones autonómicas en fechas distintas e, incluso, con relación al Gobierno de la Nación. En el cuadro 1 registramos por comunidades autónomas aquellos niveles locales de gobierno institucionalizados y el número de entidades existentes. De esta manera se puede apreciar el alcance empírico de los escenarios coalicionales y los niveles locales de gobierno existentes en cada comunidad autónoma.

3. La formación de gobierno en los ayuntamientos y diputaciones provinciales de régimen común: las tipologías de elección del alcalde y del presidente de diputación provincial

Las diferentes tipologías desarrolladas en el marco de la teoría de las coaliciones para los gabinetes en sistemas de gobierno parlamentario son una referencia obligada para su adecuación al estudio de los ejecutivos de las entidades locales. Antes de analizar las secuencias para la formación de gobierno consideramos previamente la forma de gobierno de las entidades territoriales locales.¹⁹ Esta forma de

17. Esta doble condición tiene su origen en *el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (mayo de 1981), que sirvió de base para el *pacto autonómico* del mismo año, dice: “Establecimiento de un sistema electoral para las ciudades asambleas, en el que la elección sea directa y no de segundo grado, que permita que parte de sus miembros tengan simultáneamente la condición de diputados provinciales, sin que ello implique un aumento de número de estos últimos”.

Cuadro 1. Los escenarios coalicionales en el sistema político local en España

Nivel regional de gobierno (comunidades autónomas) ⁽¹⁾	Nivel local 1		Nivel local 2		Nivel local 3	
	Provincias/Islas ⁽⁷⁾	n.º	Comarcas	n.º	Municipios ⁽⁸⁾	n.º
Andalucía	Diputaciones provinciales	8	-	-	Gobiernos locales	770
Aragón⁽²⁾	Diputaciones provinciales	3	Consejos comarcales	32	Gobiernos locales	729
Asturias	-	-	-	-	Gobiernos locales	78
Baleares	Consejos insulares	3	-	-	Gobiernos locales	67
Canarias	Cabildos insulares	7	-	-	Gobiernos locales	87
Cantabria	-	-	-	-	Gobiernos locales	102
Castilla-La Mancha	Diputaciones provinciales	5	-	-	Gobiernos locales	915
Castilla y León⁽³⁾	Diputaciones provinciales	9	Consejo comarcal (El Bierzo)	1	Gobiernos locales	2.247
Cataluña⁽⁴⁾	Diputaciones provinciales	4	Consejos comarcales	41	Gobiernos locales	944
Extremadura	Diputaciones provinciales	2	-	-	Gobiernos locales	382
Galicia	Diputaciones provinciales	4	-	-	Gobiernos locales	314
Madrid	-	-	-	-	Gobiernos locales	179
Murcia	-	-	-	-	Gobiernos locales	45
Navarra	-	-	-	-	Gobiernos locales	272
País Vasco⁽⁵⁾	Diputaciones forales	3	Juntas de cuadrilla (Álava)	7	Gobiernos locales	250
La Rioja	-	-	-	-	Gobiernos locales	174
Comunidad Valenciana	Diputaciones provinciales	3	-	-	Gobiernos locales	540
Ceuta⁽⁶⁾	-	-	-	-	Gobiernos locales	1
Melilla⁽⁶⁾	-	-	-	-	Gobiernos locales	1
Total		51		81		8.097

(1) A partir de 1983 en las comunidades autónomas de la vía del artículo 143 de la CE se celebran simultáneamente las elecciones autonómicas y las locales. Las comunidades autónomas de la vía del artículo 151 de la CE son Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco.

(2) Las comarcas se crean en el periodo de mandato local 1999-2003. Están registradas aquellas comarcas creadas hasta marzo de 2003 de un total de treinta y tres.

(3) Las elecciones en la Comarca de El Bierzo (León) se celebran a partir de 1991.

(4) Las elecciones comarcales en Cataluña se celebran a partir de las elecciones locales de 1987.

(5) Las elecciones a las juntas de cuadrilla del territorio histórico de Álava se celebran a partir de 1991. En el caso de la Cuadrilla de Vitoria no hay elecciones a Junta de Cuadrilla porque, según la Norma foral 63/1989, está constituida por el Pleno de su ayuntamiento.

(6) Son ciudades autónomas a partir de las elecciones locales de 1995.

(7) El número de gobiernos provinciales e insulares registrado es a partir de 1983. En 1979 existían cuatro diputaciones provinciales más: Oviedo (Asturias), Santander (Cantabria), Madrid, Murcia, Logroño (La Rioja), y la Diputación Foral de Navarra, que a partir de 1983 se constituyen en comunidades autónomas.

(8) El número de municipios corresponde a las elecciones locales de 1987.

Fuente: elaboración propia.

18. En 1979 en la elección del diputado general de Álava debía alcanzar en primera votación al menos el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de procuradores y la mayoría simple en la siguiente.

19. Otras perspectivas acerca de la forma de gobierno de las entidades locales véase Sánchez Morón (1992), Groppi (1992), Salvador (1997) y Jiménez Asensio (2000).

gobierno se puede calificar como "semipresidencialista", según las características siguientes:

a) La elección del presidente de la entidad local (alcalde, presidente de la diputación provincial, presidente del consejo comarcal –en Cataluña, Aragón y El Bierzo– y presidente de la Junta de Cuadrilla en el territorio histórico de Álava) es indirecta por y de entre los miembros que componen el Pleno de la corporación respectiva, según los tipos de elección que establecemos en el epígrafe siguiente. La elección del alcalde es de segundo grado, y la de los presidentes de las entidades provinciales y comarcales es de tercer grado en la medida que los diputados provinciales, consejeros comarcales y junteros de cuadrilla son elegidos en segundo grado por los concejales de las circunscripciones, las demarcaciones o los municipios correspondientes. Igualmente, la elección de los presidentes de las entidades locales citadas no se lleva a cabo mediante un procedimiento de investidura al modo del presidente del Gobierno de la Nación (artículo 99 de la CE) o de las comunidades autónomas.²⁰ El alcalde se elige en una única votación en la que el candidato debe alcanzar la mayoría absoluta y, si no la alcanza, es designado el cabeza de la lista que haya obtenido el mayor número de votos en las elecciones locales. Los presidentes de diputación provincial y de consejo comarcal deben obtener la mayoría absoluta en la primera votación o la mayoría simple en la segunda, en caso de empate existe una previsión diferenciada en las respectivas instituciones como se recoge más adelante. El presidente de la Junta de Cuadrilla es elegido en una única votación y por mayoría simple.

b) El modelo de gobierno y administración de las entidades locales es colegiado; es decir, se basa en el reparto de competencias entre el Pleno de la corporación y el presidente. Los presidentes de las entidades locales citadas tienen un papel predominante en el funcionamiento de las corporaciones locales (Caciagli, 2002: 8). Esta posición de actor preeminente se ha visto reforzada en el caso de los alcaldes y los presidentes de diputación provincial con el incremento de competencias a partir de las medidas para el desarrollo del Gobierno local contenidas en la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL (Márquez, 2000a).

c) Las instituciones de control del presidente por parte del Pleno: la moción de censura y la cuestión de confianza –reguladas paulatinamente–, garantizan la estabilidad de gobierno de las entidades locales y posibilitan la integración del conflicto. La incorporación de estas técnicas del parlamentarismo racionalizado acentúa el carácter "presidencialista" del presidente de la entidad local y la "parlamentarización" del Pleno.

d) De acuerdo con el modelo corporativo que caracteriza a las entidades locales no existe de manera diferenciada un "gabinete" con miembros de extracción ex-

20. Los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas contienen un procedimiento similar, aunque adaptado a su marco institucional. Sin embargo, en Andalucía (artículo 37.3 del Estatuto de autonomía), Castilla-La Mancha (artículo 14.5 del Estatuto de autonomía) y en Navarra (artículo 29.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral) hasta su modificación mediante la Ley Orgánica 1/2001 (artículo 29.4), si un candidato no obtiene la mayoría simple después de sucesivas votaciones hasta un plazo determinado quedará automáticamente designado presidente "el candidato del partido que tenga mayor número de escaños".

terna de los que pertenecen al Pleno de la entidad respectiva, sino que está formado por un conjunto de órganos colegiados (Comisión Permanente/Comisión de Gobierno) y unipersonales (por ejemplo, tenientes de alcalde y concejales-delegados en los gobiernos locales) que son los que conforman el “entorno ejecutivo” o equipo de gobierno.

e) Las tipologías de equipo de gobierno de una entidad local se definen a partir de las entidades políticas con representación en el Pleno cuyos miembros integran los órganos unipersonales y colegidos establecidos con relación al número de mandatos que haya obtenido cada entidad política en las elecciones locales (gobiernos locales), y las derivadas de las mismas como las elecciones provinciales (diputaciones provinciales de régimen común), y las elecciones comarcales (consejos comarcales –en Cataluña, Aragón y El Bierzo–, y juntas de cuadrilla en el Territorio histórico de Álava). Sin embargo, según las atribuciones que disponga el presidente de la entidad local para nombrar y delegar competencias a los miembros de los órganos que conforman el “entorno ejecutivo” o equipo de gobierno se pueden distinguir, a su vez, entre equipos de gobierno de “nombramiento semicorporativo” y de “libre nombramiento del presidente” (cuadro 2).

Cuadro 2. Forma de gobierno de las entidades locales

1. Forma de gobierno de las entidades locales: semipresidencialista

Gobiernos locales, diputaciones provinciales de régimen común, consejos comarcales (Cataluña, Aragón, El Bierzo), y juntas de cuadrilla en el territorio histórico de Álava.

2. Instituciones de control del presidente

a) Moción de censura:

–Diputaciones provinciales (LEL, 1978 y LOREG 1985).
–Gobiernos locales (a partir de la LOREG 1985).
–Otras entidades locales (regulada en su norma de creación).

b) Cuestión de confianza:

–Gobiernos locales y diputaciones provinciales: a partir de la Ley orgánica 8/1999, que modifica la LOREG.
–Otras entidades locales (regulada en su norma de creación).

3. Tipos de equipo de gobierno, según el origen del nombramiento

a) Nombramiento semicorporativo:

–Gobiernos locales (LEL 1978), entre 1979 y 1985, en los municipios de más de 2.000 habitantes.
–Diputaciones provinciales (LEL 1978), entre 1979 y 1985.
–Consejo Comarcal de El Bierzo (Ley 1/1991), a partir de 1991.

b) Libre nombramiento del presidente:

–Gobiernos locales (LEL 1978), entre 1979 y 1985, en los municipios de menos de 2.000 habitantes.
–Gobiernos locales (LRBRL 1985), a partir de 1985.
–Diputaciones provinciales (LRBRL 1985), a partir de 1985.
–Consejos comarcales: en Cataluña (Ley 6/1987), a partir de 1987; y, en Aragón (Ley 10/1993), a partir de febrero de 2001 con la constitución de la primera comarca.

Fuente: elaboración propia.

f) Los equipos de gobierno de “nombramiento semicorporativo” son aquellos en los que los miembros que integran el órgano colegiado (por ejemplo, la Comisión Permanente/Comisión de Gobierno) son elegidos por las entidades políticas representadas en el Pleno de entre sus miembros y en número proporcional a su representación. Igualmente, el presidente de la entidad local (alcalde,

presidente de diputación o presidente de consejo comarcal), puede atribuir libremente a los miembros del equipo de gobierno competencias genéricas o de servicios y nombrar, en su caso, a los vicepresidentes (diputaciones provinciales y Consejo Comarcal de El Bierzo). Por el contrario, los equipos de gobierno de "libre nombramiento del presidente" son aquellos en los que el presidente de la entidad local tiene atribuida la competencia de nombrar y separar libremente a los miembros de los órganos unipersonales y colegiados que conforman el equipo de gobierno, así como la delegación de competencias genéricas o de servicios.

El análisis empírico de la formación de gobierno tiene dos secuencias: en primer lugar, la elección del presidente de la entidad local; y, en segundo lugar, el nombramiento de los órganos unipersonales y colegiados de asistencia al presidente que conforman el denominado "entorno ejecutivo" o equipo de gobierno de la entidad local. Por tanto, se pueden establecer dos grupos de tipologías: las referentes a la elección del presidente por el Pleno, y las del equipo de gobierno al modo de los citados gabinetes en sistemas de gobierno parlamentario. Sin embargo, debido a que el análisis empírico realizado en esta investigación nos centramos en la elección del alcalde y del presidente de diputación, es por lo que sólo hacemos referencia a la primera secuencia de la formación de gobierno.

En cada periodo de mandato local –el derivado de las elecciones locales– se puede producir una o varias elecciones de alcalde y de presidente de diputación provincial, según la dinámica política de cada entidad local, por lo que cabe distinguir dos vías de elección: ordinaria y extraordinaria.

a) La vía ordinaria de elección se aplica en los supuestos siguientes:

–En primer lugar, después de la celebración de las elecciones locales y la constitución de la entidad local.

–En segundo lugar, en los casos de renuncia voluntaria o dimisión, fallecimiento, o como consecuencia de una sentencia judicial firme, que conlleva una nueva elección de presidente.

–En tercer lugar, en el caso que el alcalde y el presidente de diputación pierda una "cuestión de confianza" vinculada a la aprobación o modificación de los asuntos establecidos en la LOREG. Este tercer supuesto se introduce en la Ley orgánica 8/1999, que modifica la LOREG, y se aplica a partir de las elecciones locales de junio de 1999.²¹

b) La vía extraordinaria de elección se refiere a los supuestos de integración del conflicto derivado de la inestabilidad política, mediante la utilización de la institución de control como la moción de censura. La posibilidad de destitución del alcalde y presidente de diputación por una moción de censura constructiva; es decir, con la presentación de un candidato alternativo. Sin embargo, esta institución no

21. La Ley Orgánica 8/1999 distingue entre ayuntamientos y diputaciones provinciales los asuntos susceptibles de someter a cuestión de confianza. En los ayuntamientos: el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales, y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal (artículo 197 bis.1 de la LOREG). En las diputaciones provinciales: el reglamento orgánico, y el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (artículo 204.4 de la LOREG).

se ha regulado por igual en ayuntamientos y en diputaciones provinciales. La posibilidad de destitución del presidente de diputación se puede realizar desde las primeras elecciones locales de 1979 (artículo 34.3 de la LEL), mientras que en los ayuntamientos se regula por primera vez en la LOREG (artículo 197), y con aplicación a partir de las elecciones locales de 1987; aunque en los periodos anteriores de mandato local se admite la posibilidad de destitución del alcalde por los concejales a raíz de las resoluciones jurisprudenciales del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional (Márquez, 2000a).

Igualmente, a partir de la citada modificación de la LOREG (Ley orgánica 8/1999) se puede dar el caso de que si un alcalde, o presidente de diputación, pierde una “cuestión de confianza” vinculada a la aprobación o la modificación de los presupuestos anuales cabe la posibilidad que se pueda interponer una moción de censura en el plazo de un mes. Por tanto, a partir de 1999 se pueden interponer mociones de censura que se deriven previamente del rechazo a una cuestión de confianza vinculada al supuesto citado. En los cuadros 3 y 4 se registran las tipologías de elección del alcalde y del presidente de diputación provincial, según las dos vías establecidas, aunque reseñamos en los cuadros 3 y 4 algunas peculiaridades referentes a cada uno de los casos.

3.1. La elección del alcalde en los gobiernos locales

La Constitución de 1978 establece en el artículo 140 que “[...] los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos”. El procedimiento adoptado en la Ley preconstitucional que regula las elecciones locales (LEL) y posteriormente en la norma adaptada a la Constitución, la LOREG, es la elección indirecta o de segundo grado del alcalde por los concejales. Sin embargo, en la tramitación parlamentaria de la LEL, en 1978, existían dos posturas enfrentadas acerca del procedimiento de la elección del alcalde: la fórmula mantenida por UCD y apoyada por el PSOE, que proponía la elección automática de la cabeza de la lista más votada,²² y la de los grupos parlamentarios Comunista, Minoría Catalana, y de Alianza Popular que postulaban la elección del alcalde en segundo grado por los concejales. En el debate de la Comisión en el Congreso de los Diputados, el grupo parlamentario comunista presentó una enmienda *in voce* que fue debatida en el Pleno de la cámara y aceptada por UCD, PSOE y el resto de los grupos parlamentarios, en la que se proponía una fórmula de compromiso, armonizando ambas posturas y concretada en dos supuestos: la elección del alcalde por los concejales por mayoría absoluta, y en caso de no conseguir la mayoría en primera votación será proclamado alcalde la cabeza de la lista que hay obtenido el mayor número de votos.

Esta fórmula de compromiso lo que pretendía “[...] era no permitir la posibilidad de una ‘democracia bloqueada’ en los ayuntamientos; es decir, alcaldes elegidos en mayoría minoritaria frente a una coalición mayoritaria en el Pleno”, como se

22. Sin embargo, esta fórmula de elección “automática” de la cabeza de la lista más votada sí se incorpora en la LEL y se mantiene en la LOREG para la elección de los presidentes de los cabildos insulares de Canarias.

Cuadro 3. Tipologías de elección del alcalde y del presidente de diputación provincial: vía ordinaria

Ayuntamiento	Diputación provincial de régimen común
Alcalde	Presidente
Procedimiento regulado en la LEL y la LOREG	Procedimiento regulado en la LEL y la LOREG
<p>1. Vía ordinaria: La elección del alcalde se efectúa en una única votación por el Pleno, es una elección de segundo grado. Sólo pueden ser candidatos las cabezas de lista con representación.</p> <p>1.1. El alcalde puede ser elegido por la mayoría absoluta del número legal de concejales de acuerdo con los tipos de apoyos siguientes:</p> <p>a) Mediante una “mayoría homogénea o monocolor” (MA): sólo con los votos de los concejales de la misma lista. La mayoría absoluta puede ser mínima, ampliada o cualificada (que supere los 2/3 del total de concejales).</p> <p>b) Mediante una “coalición vencedora mínima” (CVM): varios partidos suman mayoría absoluta mínima en apoyo del concejal cabeza de una lista determinada.</p> <p>c) Mediante una “coalición sobredimensionada” (CS): varios partidos suman una mayoría absoluta sobredimensionada en apoyo del concejal cabeza de una lista determinada pero que, al menos, una entidad política es prescindible para la mayoría absoluta.</p> <p>1.2. Si ninguno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta en la primera y única votación, según los supuestos citados, resultará proclamado alcalde el concejal primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio. No obstante, a pesar de esta previsión de elección automática en caso de no alcanzar un candidato la mayoría absoluta, el alcalde puede resultar de hecho elegido según los tipos de apoyos siguientes:</p> <p>a) Mediante una “minoría homogénea o monocolor” (M): sólo con los votos de los concejales de la misma lista, puesto que al aplicar el supuesto legal resulta electo de forma automática el concejal primero de la lista con más votos en el correspondiente municipio.</p> <p>b) Mediante una “coalición minoritaria” (CM): varios partidos apoyan al candidato que encabeza una lista determinada pero resulta elegido alcalde porque la lista a la que pertenece ha obtenido más votos en el correspondiente municipio. Esta tipología expresa de hecho un comportamiento coalicional, aunque según la previsión legal le corresponde la alcaldía al concejal primero de la lista más votada.</p> <p>1.2.1. Resolución de empate entre cabezas de lista más votada:</p> <p>a) En 1979 y 1983 (LEL) resulta elegido el candidato cabeza de lista de más edad.</p> <p>b) A partir de 1987 (LOREG) se resuelve por sorteo entre los candidatos cabeza de lista con igual número de votos.</p>	<p>1. Vía ordinaria: La elección del presidente se puede efectuar en dos votaciones por el Pleno, es una elección de tercer grado. Todos los diputados provinciales pueden ser candidatos.</p> <p>1.1. El presidente puede ser elegido por la mayoría absoluta del número legal de diputados provinciales de acuerdo con los tipos de apoyos siguientes:</p> <p>a) Mediante una “mayoría homogénea o monocolor” (MA): sólo con los votos de los diputados provinciales de la misma lista. La mayoría absoluta puede ser mínima, ampliada o cualificada (que supere los 2/3 del total de diputados).</p> <p>b) Mediante una “coalición vencedora mínima” (CVM): varios partidos suman mayoría absoluta mínima en apoyo del candidato de una lista determinada.</p> <p>c) Mediante una “coalición sobredimensionada” (CS): varios partidos suman una mayoría absoluta sobredimensionada en apoyo del candidato de una lista determinada pero que, al menos, una entidad política es prescindible para la mayoría absoluta.</p> <p>1.2. Si ninguno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta en la primera votación se celebra una segunda en la que si persiste la ausencia de mayoría absoluta resultará proclamado presidente de diputación el candidato de la lista que obtenga la mayoría simple. De acuerdo con esta previsión, el presidente puede resultar elegido con los tipos de apoyos siguientes:</p> <p>a) Mediante una “minoría homogénea o monocolor” (M): sólo con los votos de los diputados provinciales de la lista a la que pertenece el candidato.</p> <p>b) Mediante una “coalición minoritaria” (CM): varios partidos apoyan al candidato de una lista determinada y que suman una mayoría simple.</p> <p>1.2.1. Resolución de empate entre candidatos con el mismo número de votos en el Pleno:</p> <p>a) En 1979 (LEL) resulta elegido el candidato de más edad.</p> <p>b) En 1983 (Ley orgánica 6/1983) resulta elegido el candidato de la lista que más puestos haya tenido, pero si persiste el empate será proclamado presidente el candidato de la lista que haya obtenido más votos en la provincia.</p> <p>c) A partir de 1987 (LOREG) la resolución es similar a la de 1983, pero en caso de persistir el empate se resuelve por sorteo (acuerdos de la Junta Electoral Central).</p>

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Tipologías de elección del alcalde y del presidente de diputación provincial: vía extraordinaria

Ayuntamiento	Diputación provincial de régimen común
Alcalde	Presidente
Procedimiento regulado en la LOREG	Procedimiento regulado en la LEL y la LOREG
<p>2. Vía extraordinaria: La elección del alcalde en esta vía se refiere al supuesto de integración del conflicto derivado de la inestabilidad política, mediante la utilización de la institución de la moción de censura. La moción de censura constructiva se regula en la LOREG y se aplica a partir de las elecciones locales de 1987. Pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales, pero el candidato propuesto debe obtener en una única votación la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno de acuerdo con los tipos de apoyos siguientes:</p> <p>a) Mediante una "mayoría homogénea o monocolor" (MA): sólo con los votos de los concejales de la misma lista. La mayoría absoluta puede ser mínima, ampliada o cualificada (que supere los 2/3 del total de concejales).</p> <p>b) Mediante una "coalición vencedora mínima" (CVM): varios partidos suman mayoría absoluta mínima en apoyo del concejal cabeza de una lista determinada.</p> <p>c) Mediante una "coalición sobredimensionada" (CS): varios partidos suman una mayoría absoluta sobredimensionada en apoyo del concejal cabeza de una lista determinada pero que, al menos, una entidad política es prescindible para la mayoría absoluta.</p>	<p>2. Vía extraordinaria: La elección del presidente en esta vía se refiere al supuesto de integración del conflicto derivado de la inestabilidad política, mediante la utilización de la institución de la moción de censura. La moción de censura constructiva está regulada en la LEL y en la LOREG y se aplica a partir de las elecciones locales de 1979. Pueden ser candidatos a presidente todos los diputados provinciales. Los tipos de mayoría requerida en una única votación son los siguientes: en la LEL (1979 y 1983) es de 2/3 del número legal de diputados provinciales; mientras que en la LOREG (a partir de 1987) se requiere la mayoría absoluta. Los tipos de apoyo según la regulación de la LOREG son los siguientes:</p> <p>a) Mediante una "mayoría homogénea o monocolor" (MA): sólo con los votos de los diputados provinciales de la misma lista. La mayoría absoluta puede ser mínima, ampliada o cualificada (que supere los 2/3 del total de diputados).</p> <p>b) Mediante una "coalición vencedora mínima" (CVM): varios partidos suman mayoría absoluta mínima en apoyo del candidato de una lista determinada.</p> <p>c) Mediante una "coalición sobredimensionada" (CS): varios partidos suman una mayoría absoluta sobredimensionada en apoyo del candidato de una lista determinada pero que, al menos, una entidad política es prescindible para la mayoría absoluta.</p>

Fuente: elaboración propia.

argumentó en el debate en comisión del proyecto de ley de elecciones locales de 1978 (Márquez, 1992: 153). No obstante, a pesar de la permanencia de este procedimiento para la elección de alcalde, sí se han producido en estos veinte años de democracia local diversas iniciativas parlamentarias para modificarlo, aunque fueron rechazadas. En 1983 con motivo de la modificación legislativa de la LEL el grupo parlamentario popular presentó una enmienda en la que propugnaba que "[...] sean proclamados alcaldes, los concejales que encabecen la lista más votada en cada municipio", en la misma línea que la posición formulada por UCD en 1978 (Márquez, 1992: 153). Otra iniciativa fue presentada en diciembre de 1998 por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, como proyecto de ley, en la que proponía la otra opción prevista en la Constitución: la elección directa del alcalde por los vecinos (Márquez, 1999: 299).²³

23. El grupo parlamentario socialista presentó en la VI Legislatura (1996-2000) una proposición de ley orgánica de modificación de la LOREG (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 256-1*,

De acuerdo con las previsiones contenidas en la LEL (elecciones locales de 1979 y 1983) y en la LOREG (a partir de las elecciones locales de 1987) se contemplan dos vías para la elección del alcalde: ordinaria y extraordinaria (cuadros 3 y 4). La diferencia significativa entre ambas vías es que en la ordinaria sólo pueden ser candidatos a alcalde los concejales cabeza de las respectivas listas que tengan representación en el Pleno. Mientras que en la vía extraordinaria, como consecuencia de la interposición de una moción de censura, extiende a todos los concejales la posibilidad de ser candidatos. Los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto²⁴ quedan excluidos de las tipologías de elección de alcalde reseñadas, puesto que se eligen de manera directa mediante escrutinio mayoritario.

3.2. La elección del presidente de diputación provincial de régimen común

La elección del presidente de diputación provincial es indirecta y de tercer grado por y de entre los diputados provinciales, en la medida que la elección de los diputados es de segundo grado realizada por los concejales de las entidades políticas que haya obtenido algún puesto en cada circunscripción (partido judicial). El procedimiento de elección se mantiene invariable desde 1979 (LEL y LOREG), y todos los diputados provinciales pueden ser candidatos a presidente tanto en la vía ordinaria como extraordinaria. No obstante, la diferencia significativa se encuentra en la vía extraordinaria, como consecuencia de una moción de censura, que en la LEL (artículo 34.3) se requiere que sea adoptada por acuerdo de las dos terceras partes del número legal de diputados provinciales, y en la LOREG (artículo 197) por mayoría absoluta. Los tipos de apoyo para la elección de presidente por la vía extraordinaria (cuadro 4) son los que se desprenden de la LOREG.²⁵ Por último, las previsiones para la resolución de los casos de empate en la segunda votación para la elección del presidente de diputación (vía ordinaria) –si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera votación–, se ha regulado de forma diferente en los marcos de la LEL²⁶ y de la LOREG.²⁷

de 7 de diciembre de 1998), en la que se postulaba –de acuerdo con la Constitución– la elección directa del alcalde con la posibilidad de un sistema de segunda vuelta. Si en la primera votación ningún candidato alcanza la mitad más uno de los votos válidos, sólo podrán concurrir a la segunda vuelta aquellos que hubieran obtenido al menos el 15% de votos válidos. Igualmente, la elección directa del alcalde está vinculada a la atribución de los puestos de concejales. La candidatura que presenta al candidato que sea elegido alcalde se le atribuirá el número de concejales que le corresponda según la fórmula d'Hondt y, como mínimo, el 50% de los concejales.

24. La LEL (artículo 5.2) establece que los municipios de menos de 25 habitantes y en aquéllos que por tradición funcionan en régimen de concejo abierto los electores eligen directamente al alcalde. En la LRBRL (artículo 29) los municipios que funcionan en concejo abierto son: "a) Los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuentan con este singular régimen de gobierno y administración. b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable". En este caso, según la LOREG (artículo 179.2), "[...] los electores eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario".

25. No tenemos constancia de mociones de censura vencedoras en las diputaciones provinciales entre 1979 y 1987 en el marco de la LEL. Sin embargo, en el marco de la LOREG las mociones de censura registradas han sido dos respectivamente en cada uno de los periodos de mandato local siguientes: 1987-1991, 1991-1995 y 1995-1999 (Márquez, 2000c: 123).

26. En el marco de la LEL nos encontramos dos criterios. En las elecciones locales de 1979 según el artículo 7.4 del Real decreto 561/1979, de 16 de marzo, sobre normas para la constitución de las corporaciones locales, se proclamará presidente en este supuesto al candidato de más edad. En las elecciones de 1983 según artículo 7.3 del Real decreto

4. La práctica de las coaliciones políticas locales (1979-1999)

La práctica de la formación de coaliciones políticas locales, desde 1979, se produce en un contexto en que predomina la “nacionalización” y “regionalización” (Capo 1991, Vanaclocha, 1997), en su caso, de la política local. Por tanto, la dinámica coalicional está hegemonizada tanto por los partidos de ámbito estatal como por los de ámbito no estatal, trasladando normalmente a la arena política local las tensiones y las estrategias de otros niveles de gobierno. En términos generales, los procesos de negociación de formación de gobiernos locales y provinciales de coalición durante estos veinte años de democracia local han estado marcados por una tendencia de “arriba hacia abajo”, desde los órganos ejecutivos centrales de los partidos en algunos casos en virtud de sus estatutos internos,²⁸ como se pone de manifiesto en los criterios y las directrices generales que marcan el procedimiento²⁹ para la concertación de acuerdos coalicionales. Aunque la dinámica de “abajo hacia arriba” también ha estado presente sobre todo para proponer la conveniencia de alcanzar acuerdos y concretar territorialmente –en cada comunidad autónoma– los pactos en los casos entre partidos estatales y no estatales. La formalización de los acuerdos coalicionales han adoptado diferentes modos y grados combinados entre sí. En cuanto al modo de concretar los pactos, éstos pueden ser formalizados por escrito, o bien no escritos mediante un compromiso verbal. Los grados se refieren al ámbito territorial que comprenden los pactos formalizados por escrito o no, y se distinguen entre: generales o globales de ámbito estatal; generales o globales de ámbito autonómico, y concretos o al efecto en los gobiernos locales para adap-

1169/1983, de 4 de mayo, sobre normas para la constitución de las corporaciones locales, se proclamará presidente al candidato que, entre los empatados, pertenezca al partido, coalición, federación o agrupación que más puestos haya tenido, pero si persiste el empate será proclamado presidente el candidato de la entidad política que más votos haya obtenido en la provincia.

27. La resolución del desempate en el marco de la LOREG adquiere un procedimiento similar al de 1983 según los acuerdos adoptados por la Junta Electoral Central: “En el caso de persistir el empate en la segunda votación entre los candidatos a la Presidencia de la Diputación Provincial, no se repetirá esta segunda votación, sino que se atribuirá el cargo al candidato de la entidad política que más puestos de diputado provincial hubiera obtenido en la provincia, o, de persistir el empate al de la entidad política que más votos haya obtenido en la provincia, y si aún persistiera el empate se resolverá por sorteo (Ac. 24 y 25 de mayo y 3 de junio de 1999)” (Arnaldo, 2000: 272).

28. El PSOE establece en el artículo 39 de sus estatutos que corresponde al Comité Federal determinar la política de alianzas del partido e, igualmente, cualquier propuesta de acuerdo o pacto poselectoral con otras formaciones políticas, no entrará en vigor hasta su aprobación por el Comité Federal. El PNV establece en el artículo 65.e) de sus estatutos (2000) que corresponde al *Euzkadi Buru Batzar*: “Proponer a la Asamblea Nacional la aprobación de las coaliciones, pactos, acuerdos de legislatura y demás acuerdos estables que afecten a instituciones nacionales o extranacionales”. En el artículo 35 de los estatutos de Coalición Canaria (1999) se establece que son competencias exclusivas de los consejos político insulares: “k) Negociar condiciones de pactos insulares y municipales, según los criterios generales definidos por el Consejo Político Nacional”.

29. Por ejemplo, la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE estableció el día después de las elecciones locales del 13 de junio de 1999 el procedimiento siguiente: “la negociación y la formalización de acuerdos con fuerzas políticas de ámbito nacional será responsabilidad de la CEF, oídas las federaciones. Las negociaciones para la formulación de propuestas de alianzas con fuerzas políticas de ámbitos inferiores al nacional, se desarrollarán por las direcciones de las federaciones aplicando los criterios señalados [...] y siguiendo las directrices de la Comisión Federal para el estudio y preparación de los acuerdos, designada a estos efectos por la CEF”.

tar los acuerdos generales. En definitiva, el factor de centralización (estatal o autonómico) para decidir la estrategia coalicional no ha impedido la autonomía para concretar territorialmente el alcance de la misma.

El análisis se centra en las posiciones adoptadas por los partidos en presencia y las negociaciones y toma de decisiones que, con carácter general, se han producido después de cada una de las seis elecciones locales entre 1979 y 1999. Dada la complejidad del alcance empírico de los tipos de equipo de gobierno local constituidos en esta secuencia histórica, optamos por centrarnos en la elección de los alcaldes en los municipios que son capitales de provincia –incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla– y de los presidentes de las diputaciones provinciales, que resumen las estrategias coalicionales desarrolladas en estos veinte años de democracia local.

4.1. Las elecciones locales de 3 de abril de 1979, las elecciones de la “transición local”: la hora de los “ayuntamientos democráticos”

Las elecciones locales de 1979 forman parte del cambio institucional del proceso de transición democrática y son, por tanto, las elecciones fundacionales del subsistema de partidos en los gobiernos locales. Unas elecciones presididas por una estrecha competitividad entre la UCD y el PSOE. La UCD obtuvo en total el 31,3% de los votos, el 43,3% de los concejales, y el 49,4% de los alcaldes. El PSOE registró el 27,9% de los votos, y obtuvo el 17,5% de los concejales y el 14% de los alcaldes. Mientras que el PCE (incluido el PSUC) registró el 12,7% de los votos, el 5,4% de los concejales y el 2,9% de los alcaldes. Sin embargo, la práctica coalicional en estas primeras elecciones locales democráticas gira en torno al PSOE y al PCE que, bajo el emblema de “por unos ayuntamientos democráticos”, querían simbolizar el cambio en las instituciones locales que estuvieron regidas durante el proceso de transición democrática por los ediles procedentes del régimen franquista. Al día siguiente de celebrarse las elecciones, delegaciones del PSOE y el PCE iniciaron las negociaciones para llegar a un acuerdo de cooperación que, finalmente alcanzaron en el Acuerdo marco, PSOE-PCE, en materia de política municipal, firmado en Madrid el 18 de abril de 1979.

El objetivo principal del pacto era asegurarse la alcaldía en aquellos gobiernos locales en minoría y “trabajar conjuntamente por la democratización plena de los municipios y por una gestión eficaz y honrada” (Márquez, 1992). No obstante, la actuación de los dos partidos en el ámbito de las instituciones locales comprendía, según el Acuerdo marco, “[...] el conjunto de situaciones resultantes de las elecciones; es decir, tanto a aquellos municipios en que la mayoría es conjunta de los dos partidos como aquellos en que uno de los dos disponga de la mayoría, así mismo en aquellos ayuntamientos en que ambos partidos estén en minoría llevarán a cabo iniciativas conjuntas para defender adecuadamente los intereses de los ciudadanos”. Las motivaciones para concertar un pacto general, que debía concretarse en cada caso, son una mezcla de objetivos entre los que se encuentran la obtención de cargos (los órganos del “entorno ejecutivo”) y la de aplicación de políticas en las instituciones locales, pero también la vía para ampliar la incorporación de los partidos de izquierda en uno de los niveles territoriales de gobierno y administración, después

de dos victorias consecutivas de la UCD en las elecciones generales de 1977 y 1979.

En el Acuerdo marco se pone de manifiesto que la motivación por cargos era mucho más concreta y efectiva, mientras que para la aplicación de políticas no hay que olvidar que son unas elecciones de transición y de nueva legitimación democrática al sistema político local. No obstante, los principales objetivos de actuación a los que se comprometían a trabajar conjuntamente ambos partidos, según el Acuerdo marco, son las siguientes:

1) Obtener para los ayuntamientos la autonomía organizativa y financiera garantizada por el artículo 140 de la Constitución.

2) Llevar a cabo un plan de actuación municipal que solucione las necesidades más urgentes de la población; dicho plan será establecido sobre la base de los programas que cada partido sometió a la votación de los electores.

3) Democratizar el funcionamiento interno de los ayuntamientos en la búsqueda de un equilibrio entre las atribuciones del alcalde y los poderes de la Comisión Permanente y del Pleno de concejales. En el caso de las ciudades se descentralizarán competencias a los barrios y distritos.

4) Asegurar la eficacia, la transparencia y la honradez de la gestión municipal, informando a los ciudadanos de todos los asuntos importantes.

5) Desarrollar la participación ciudadana en la política local mediante comisiones mixtas (ayuntamientos-asociaciones) para el estudio de los problemas que vayan surgiendo.

El Acuerdo marco establece el compromiso de apoyar en las votaciones a la Alcaldía a la cabeza de lista más votada entre los dos partidos, aunque la regla general no se aplicaría en las excepciones acordadas en algunos municipios. También la gestión en los ayuntamientos en donde exista mayoría formada conjuntamente por los dos partidos se establece un procedimiento de distribución de cargos de responsabilidad, sin perjuicio que en aquellos en los que se acuerden otras fórmulas de distribución prevalezcan sobre las de carácter general, como analizamos anteriormente.

Igualmente, el documento marco señala que “[...] los acuerdos con otras fuerzas políticas para extender y enriquecer el apoyo ciudadano en cada municipio, se realizarán mediante negociaciones llevadas conjuntamente por los dos partidos. En estos casos se aplicará los acuerdos locales alcanzados por todas las fuerzas progresistas”. Efectivamente, la concertación de “pactos municipales” se llevó a cabo con otros partidos de izquierda, nacionalistas y candidaturas de independientes, extendiendo los mismos a las diferentes entidades locales que se constituyeron en 1979, como las diputaciones provinciales.³⁰ En Andalucía, por ejemplo, se alcanza-

30. En Galicia el acuerdo alcanzado el 18 de abril de 1979 entre PSOE, PCG, la coalición electoral Unidade Galega (UG) integrada por el Partido Galeguista (PG), el Partido Obreiro Galego (POG) y el Partido Socialista de Galicia (PSG), y la coalición electoral Bloque Nacional-Popular Galego (BN-PG) integrada por la Unión do Pobo Galego (UPG), la AN-PG e independientes, contemplaba las alcaldías sujetas al pacto, así como la distribución de las Tenencias de Alcaldía en municipios como A Coruña, Vigo y Ferrol. En principio, los municipios comprendidos en el pacto ascendían a 24 cuyas alcaldías serían ostentadas por los siguientes partidos: PSOE (9), UG (6), BN-PG (4), PCG (2), y la Agrupación Municipal Democrática Galega (3), una candidatura progresista de independientes (*La Voz de Galicia*, 19 de abril de 1979, p. 21).

ron cuatro acuerdos: tres para la elección de las alcaldías en los que participaron, de manera indistinta, PSOE, PCE, PSA, y PTA;³¹ y uno entre PSOE y PCE para la elección de las presidencias de las diputaciones provinciales.³²

Por último, en el Acuerdo marco se recoge expresamente que se lleve a efecto un gesto que simbolice la ruptura con los ayuntamientos “tardofranquistas” que iban a ser sustituidos: “[...] la toma de posesión de los nuevos alcaldes supone el inicio de una Administración local democrática, por lo que no da lugar a ceremonias de transmisión de poderes de las anteriores corporaciones”.

Los alcaldes elegidos en las capitales de provincia con mayoría absoluta de un solo partido son 5 (9,6%), 15 (28,8%) en minoría o como lista más votada, y 32 (61,5%) mediante coalición (22 vencedoras mínimas y 10 sobredimensionadas). En las diputaciones provinciales se produce una dinámica similar, en 33 de las 43 existentes en 1979 (76,7%) los presidentes fueron elegidos con mayoría absoluta, y el 23,3%, mediante una coalición. El partido favorecido por los pactos entre partidos de izquierda y progresistas fue el PSOE. Según el estudio de EDIS (1981: 119), el PSOE obtuvo las alcaldías de 327 municipios gracias a los apoyos del PCE y, a su vez, el PCE consiguió 146 alcaldías con el apoyo del PSOE. Las 23 alcaldías de las capitales de provincia (44,2%) que ostenta el PSOE son todas en coalición, por ejemplo, en 13 casos participan el PCE y el PSUC (en Cataluña) junto con otros partidos, y en 9 el apoyo es sólo del PCE. En cuanto a las presidencias de las diputaciones provinciales de régimen común el PSOE consiguió en total 10 (23,2%) de las 43 existentes en 1979: 2 con mayoría absoluta, y 8 en coalición, gracias también a los votos del PCE.³³ Otros partidos de izquierda y progresistas que obtuvieron alcaldías de capitales de provincia fueron el PCE (Córdoba), el PSA (Sevilla), la coalición electoral Unión del Pueblo Canario (Las Palmas de Gran Canaria), y la coalición electoral Unidade Galega (A Coruña).

El partido perjudicado por el Acuerdo marco auspiciado por los partidos de izquierdas sería UCD. Desde algunos sectores del partido centrista calificaron el Acuerdo marco alcanzado en la izquierda como el intento de “hacer renacer la figura del Frente Popular, ahora a escala municipal, lo que supone la bipolarización de la sociedad española” (EDIS, 1981: 119).³⁴ La UCD obtuvo 21 alcaldías en las capitales de provincia (40,4%), de las que 5 fueron con mayoría absoluta –las únicas obtenidas por un partido en estas elecciones–, 11 en minoría, y 5 mediante coali-

31. El primero, entre PSOE, PCE y PTA (Sevilla el 16 de abril de 1979) para la elección de 25 alcaldías con la siguiente distribución: PTA (11), PSOE (10), PCE (3) y CUT (1). El segundo, entre PSOE, PCE y PSA (15 de abril de 1979) para la elección de 15 alcaldías: PSOE (7), PSA (6) y PCE (2). El tercero, entre PSOE, PCE y PSA (el 19 de abril de 1979), para la elección de las alcaldías de seis capitales andaluzas, en el que se establece un procedimiento para la elección de los demás cargos correspondientes. Al PSOE le corresponderían las alcaldías de Almería, Cádiz, Granada, Huelva y Jaén; y la de Sevilla, al PSA.

32. Este acuerdo entre PSOE y PCE (25 de abril de 1979) establece los criterios siguientes: “*Primero*: Los diputados Provinciales del PCE votarán al candidato presentado por el PSOE para la presidencia de las diputaciones Andaluzas. *Segundo*: El nombramiento de vicepresidente de las diputaciones provinciales de Sevilla y Málaga recaerá sobre el candidato presentado por el PCE, haciéndose conocer públicamente dicho nombramiento por el presidente en el acto de la toma de posesión. *Tercero*: La distribución de cargos de responsabilidad en las diputaciones provinciales se efectuará basándose en criterios de proporcionalidad entre los firmantes. *Cuarto*: Ambos partidos se comprometen a actuar de tal manera que el sentido del voto de sus diputados respectivos sea de público conocimiento al momento de efectuarse. *Quinto*: Los diputados provinciales de ambos partidos votarán a los candidatos de uno y otro partido que sean presentados en las distintas diputaciones Andaluzas para acceder en representación de las mismas al Pleno y Comisión

ción con apoyos de Coalición Democrática (integrada por AP), Agrupaciones de Electores Independientes (AEI), en incluso de Unión Nacional (UN) en Toledo. Las posibilidades de coalición se encuentran reducidas por la derecha por la escasa competitividad de Coalición Democrática, aunque favorecida en parte por las Agrupaciones de Electores Independientes. Sin embargo, UCD consiguió 30 presidencias de diputaciones provinciales (69,8%), todas con mayoría absoluta del propio partido, hasta el punto, por ejemplo, de obtener la totalidad de los 24 diputados provinciales de la Diputación de Guadalajara.

4.2. Las elecciones locales de 8 de mayo de 1983: el PSOE revalida en las elecciones locales la mayoría alcanzada en las elecciones generales de octubre de 1982

Las segundas elecciones locales se celebran unos meses después de la primera mayoría absoluta del PSOE, en las elecciones generales de octubre de 1982. Las elecciones locales de 1983 se celebran en un contexto político en el que destaca: la desaparición de UCD, el balance desigual de las coaliciones de izquierda concertadas en 1979, las primeras elecciones autonómicas en las trece comunidades autónomas institucionalizadas por la vía del artículo 143 de la Constitución de 1978, y la citada mayoría legislativa del PSOE que favorece que este partido casi duplique los apoyos y la representación obtenida en el conjunto del Estado en 1979, registrando el 42,7% de los votos, el 34,5% de los concejales y el 32,9% de las alcaldías.

Igualmente, en estas elecciones se produjo el proceso de movilidad política de las autoridades locales elegidas en 1979, sin duda el más significativo en los veinte años de democracia local, motivado por la desaparición de UCD. Las formaciones receptoras de la citada movilidad política fueron la nueva coalición formada por Alianza Popular (AP), Partido Demócrata Popular (PDP) y Unión Liberal (UL), Centro Democrático y Social (CDS) –liderado por el ex presidente del Gobierno y de UCD, Adolfo Suárez– y también las candidaturas independientes, los partidos de ámbito provincial y local, y, en menor medida, el PSOE (Márquez, 1992). La traducción en apoyos electorales y representación local, si bien no igualó a la obtenida por UCD en 1979, al menos la coalición conservadora, democristiana y liberal (AP, PDP, UL) ocupó la segunda posición en el conjunto del Estado en votos (25,9%), concejales (30,7%) y alcaldías (30,8%). Por el contrario, el CDS sólo obtuvo el 1,8% de los votos, el 1,8% de los concejales y el 2,2% de la alcaldías.

La mayoría socialista en estas elecciones locales redujo la concertación de coaliciones, aunque sí se llegaron a acuerdos concretos entre diferentes partidos; por ejemplo, de ámbito estatal y no estatal, pero sin la fórmula de pacto general o global al estilo del alcanzado en 1979 entre PSOE y PCE. Igualmente, la celebración el

Permanente de la Junta de Andalucía, tras la concreción, de común acuerdo, de la última cláusula del Documento suscrito el 19 de abril de 1979³³. El documento aludido estaba suscrito por PSOE, PCE y PSA.

33. En la elección de la presidencia de la Diputación provincial de Albacete –que dispone en 1979 de 24 diputados provinciales– se produjo un empate técnico entre la coalición PSOE (10 escaños) y PCE (2 escaños), y la UCD (12 escaños). El empate se resolvió a favor del candidato de mayor edad, según la previsión contenida en la LEL, que recayó en el del PSOE.

34. La valoración de UCD corresponde a un comunicado de los concejales del Ayuntamiento de Madrid, de 18 de abril de 1979, el mismo día en que el PSOE y PCE firmaron su acuerdo.

mismo día de las citadas elecciones autonómicas abrió un nuevo escenario para el intercambio coalicional que se ha mantenido en las sucesivas elecciones locales. Las posiciones de los diferentes partidos sobre la práctica coalicional fue la siguiente:

a) La Comisión Ejecutiva del PSOE, de acuerdo con los secretarios generales regionales del partido, decidió que no habría pactos generales sino tan sólo acuerdos en el ámbito provincial y, en muy contados casos, en el regional.³⁵ Según el PSOE, los acuerdos en el ámbito regional podrían darse con el PCE, sobre todo en Andalucía y algunas capitales de provincia, y que afectaría a un total de 210 municipios. Igualmente, los acuerdos se extenderían al CDS en 90 municipios, sobre todo de Castilla y León y en el País Vasco; las posibilidades de acuerdo se centraban con Euskadiko Ezkerra (EE). En ningún caso se facilitaría la colaboración con los partidos de la derecha, en alusión a la coalición conservadora integrada por AP, PDP y UL.

b) El PCE disminuyó su representación local respecto a 1979, retrocediendo al 8% de los votos, al 3,6% de los concejales, aunque mantuvo un 2,2% de alcaldías frente al 2,9% conseguidas en las elecciones anteriores. La dirección del PCE pretendió en un primer momento una negociación formal con el PSOE para llegar a un pacto general como en 1979. Sin embargo, desde la ejecutiva socialista se rechazaba esta posibilidad, así como algún acuerdo por escrito. Las conversaciones se llevarían a cabo, a la postre, de acuerdo con los criterios contenidos en una carta remitida por el secretario general del PSOE, Felipe González, al secretario general del PCE, Gerardo Iglesias, que decía así: “[...] Una vez conocidos los resultados de las elecciones hemos podido comprobar que, efectivamente, en algunos ayuntamientos, la colaboración entre socialistas y comunistas puede lograr una mayoría que facilite la ‘profundización de la tarea municipal emprendida en 1979’. Ya hemos cursado las indicaciones pertinentes a todas las organizaciones regionales, provinciales y locales para que, allí donde exista la posibilidad de colaboración entre concejales socialistas y comunistas, ésta se produzca, dado que el escaso número de municipios donde se plantea la mutua necesidad de apoyos en la elección de alcaldes evita todo planteamiento de carácter general, siempre más complejo y difícil de lograr.”³⁶

La negativa a un acuerdo general entre socialistas y comunistas, pero sí a acuerdos concretos, quedaba resumida en una declaración de Alfonso Guerra después de un encuentro con el secretario general del PCE: “[...] lo que fue necesario en el 79 no lo es en el 83, ni siquiera desde un punto de vista aritmético.”³⁷ No obstante, el PCE pretendía extender la colaboración con los socialistas a otro ámbito como “[...] a la necesidad de redactar una nueva ley de régimen local, una nueva ley de finanzas locales, y proceder a otras reformas.”³⁸ El PCE volvió a ostentar la Alcaldía de Córdoba, pero en esta ocasión con mayoría absoluta, no obstante, el PSOE votó a favor de Julio Anguita.³⁹

35. *El País*, 17 de mayo de 1983, p. 13.

36. *El País*, 18 de mayo de 1983, p. 18.

37. *El País*, 20 de mayo de 1983, p. 15.

38. *El País*, 18 de mayo de 1983, p. 18.

39. Aunque el apoyo del PSOE no era legalmente necesario, sin embargo, el portavoz socialista “explicó que querían mostrar de esa forma su voluntad de colaboración con el grupo mayoritario para resolver los problemas de la ciudad” (*El País*, 24 de mayo de 1983, p. 17). En consecuencia, en el cuadro de los tipos de elección de las alcaldías en las elec-

c) La Comisión Mixta de la coalición electoral integrada por AP, PDP y UL también se mostraba favorable a llegar a acuerdos con “partidos afines o de grupos independientes”. En concreto, la Comisión Ejecutiva Nacional de AP rechazó posibles pactos con las fuerzas que “[...] defiendan modelos contradictorios de sociedad o mantengan actitudes ambiguas sobre el principio supremo de unidad nacional”. Esta última referencia hacía mención expresa al PNV.⁴⁰ Las fuerzas afines consideradas por la coalición liberal-conservadora eran la Unión del Pueblo Navarro (UPN), el Partido Aragonés Regionalista (PAR), y la Unión Mallorquina (UM). En Galicia alcanzaron acuerdos con Coalición Galega (CG).

Sin embargo, a pesar de las líneas generales expresadas por los partidos citados para la elección de las alcaldías, la práctica de las coaliciones puso de manifiesto la existencia de casos de indisciplina respecto a las directrices generales. Por ejemplo, la coalición AP, PDP y UL apoyó en ocho municipios de Andalucía a los candidatos del PSOE en contra del PCE, que disponía de la mayoría relativa de concejales. En Cataluña el PSUC consiguió algunas alcaldías con el apoyo de CiU en municipios donde el PSC-PSOE registraba una mayoría relativa. Por otro lado, los acuerdos entre PSC-PSOE, PSUC y ERC consiguieron desplazar a CiU de alcaldías donde disponía de mayoría relativa. Por último, el PNV obtuvo la Alcaldía de Irún con el apoyo de AP-PDP y HB frente al PSOE que contaba con la mayoría relativa de concejales.

El descenso de la práctica coalicional poselectoral debida a la dinámica señalada se ejemplifica en los municipios de las capitales de provincia. En 1983 se registra el mayor número de alcaldías elegidas con mayoría absoluta en las seis elecciones celebradas entre 1979 y 1999, en total son 36 (69,2%), 9 (17,3%) en minoría, y 7 (13,5%) mediante coalición: 6 son vencedoras mínimas y una sobredimensionada, aunque uno de los partidos dispone de mayoría absoluta. El 81,6% de las 38 presidencias de diputaciones provinciales también fueron elegidas con mayoría absoluta, el 7,9% en minoría o mayoría simple, y el 10,5% en coalición. El partido con el mayor número de alcaldías es el PSOE con 35 (67,3%), ostenta 28 con mayoría absoluta, 3 en minoría y 4 en coalición. También se alza con 23 presidencias de diputación provincial (60,5%), 20 con mayoría absoluta y 3 mediante coalición. La coalición electoral AP, PDP y PL ocupa el segundo lugar en cuanto a número de alcaldías de capitales de provincia, en total son 10 (19,2%), en 7 dispone de mayoría absoluta y 3 las ostenta en minoría o como lista más votada. Igualmente, la coalición liberal-conservadora se alza con 12 presidencias de diputación provincial, el 31,6% del total, de ellas en 9 con mayoría absoluta y 3 en minoría o mayoría simple.

4.3. Las elecciones locales de 10 de junio de 1987: el pacto no escrito del criterio que gobierne la lista más votada

Las terceras elecciones locales de 1987 estuvieron precedidas por las generales de 1986, en las que el PSOE se alzó de nuevo con la mayoría absoluta, AP se mantenía

ciones de 1983 hemos tipificado este caso como coalición sobredimensionada: los apoyos del PSOE no eran necesarios pero legalmente votó a favor del candidato del PCE, que disponía de mayoría absoluta de concejales.

40. *El País*, 17 de mayo de 1983, p. 13.

en segundo lugar aunque con un ligero descenso de escaños, a la vez que el CDS irrumpía como tercera fuerza parlamentaria en el Congreso de los Diputados con el 9,2% de los votos y el 5,4% de los escaños. En las elecciones locales se reproduce la misma tendencia, adquiriendo el CDS un valor coalicional, estratégico, del que podían beneficiarse tanto el PSOE como AP. Efectivamente, el CDS incrementó sus apoyos electorales hasta el 9,7%, obtuvo el 9% de los concejales, y el 8,3% de las alcaldías. No obstante, el PSOE seguía ocupando la primera posición con el 36,7% de los votos –inferior a 1983–, aunque aumentó en la proporción de concejales (35,3%) y de alcaldías (35,6%). Por el contrario, AP si bien ocupaba la segunda posición sus apoyos electorales bajaron al 20,5%, al igual que el de concejales (25,2%) y alcaldías (27,3%).

La posición estratégica o de bisagra del CDS, de apoyo a cualquiera de los partidos citados, no se cifraba de manera expresa concertando coaliciones, sino que mediante la abstención o votando a sus propios candidatos favorecía así a la lista más votada. De esta manera, con la formación de gobiernos locales en minoría dejaba un margen de maniobra durante el periodo de mandato local para llegar a acuerdos y concitar coaliciones para cambiar de gobierno mediante la utilización de la institución de la moción de censura regulada por primera vez en la legislación electoral (LOREG) para los alcaldes.

El escenario para la concertación de coaliciones poselectorales en los 5.795 municipios de más de 250 habitantes era el siguiente: en el 72,9%, un partido obtenía mayoría absoluta de concejales; en el 27%, la mayoría relativa, y empate en el 0,1%. Por lo que la práctica coalicional se centraba en el 27,1% de los municipios. Sin embargo, la proporción de mayorías relativas era muy superior a medida que aumenta el tamaño de población de los municipios: el 45,4% entre 5.001 y 20.000 habitantes; el 51,9% entre 20.001 y 50.000, y el 66,7% en los de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. La proporción de municipios en los que los partidos de ámbito estatal obtienen mayorías relativas, sumados aquellos en los que registran mayoría absoluta de concejales, es la siguiente: el PSOE, el 27,3% de un total de 2.348 municipios; AP, el 24% de 1.448; CDS, el 35,3% de 371; IU, el 53,3% de 122 municipios. Entre los partidos de ámbito no estatal destacamos a CiU, que obtiene la mayoría relativa en el 12,4% de 422 municipios, y PNV, el 43,4% de 113 municipios. Por último, otros partidos obtienen mayoría relativa en el 29,2% de un total de 951 municipios.

Al igual que en 1983 también se celebraron simultáneamente las elecciones autonómicas y locales en las comunidades autónomas de la vía del artículo 143, por lo que también se ampliaba el escenario para los intercambios coalicionales en los gobiernos autonómicos y locales. Del proceso de negociación para la constitución de los gobiernos locales destacamos las siguientes posiciones:

a) El CDS manifiesta, unos días después de celebrarse las elecciones, que “[...] no considera, en principio, conveniente ni ajustado a la voluntad mayoritaria del electorado la realización de pactos globales nacionales que tengan como único objetivo arrebatar ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas al PSOE o AP”.⁴¹ Esta posición de “neutralidad” del CDS, rechazando acuerdos con AP y el

41. *El País*, 18 de junio de 1987, p. 18.

PSOE, y que se extendían a los gobiernos autonómicos que también permitiera obtener se constituían en las mismas fechas, favoreció a que se llegara a un pacto no escrito que la Alcaldía recayese en la lista más votada.

b) Alianza Popular se mostraba favorable a llegar a acuerdos con el CDS y los partidos regionalistas con los que podía formar gobiernos municipales y autonómicos. Sin embargo, las negociaciones con el CDS para un pacto general fracasaron, a pesar que AP renunciaba a “[...] mantener el principio de que en todo caso debe ser apoyada la lista más votada de las del centro-derecha.”⁴² En Cataluña sí hubo acuerdo con CiU, lo que permitió a esta coalición mantener u obtener nuevas alcaldías.

c) El peso de las negociaciones de la coalición Izquierda Unida (IU) fue desempeñado por el PCE, que después sometía para su ratificación al Consejo Político de la coalición. Durante la campaña electoral el secretario general del PCE, Gerardo Iglesias, había manifestado que su partido no llegaría a ningún pacto general con el PSOE. Después de las elecciones, en los primeros contactos entre PCE y PSOE, los posibles acuerdos descansarían en “el principio del apoyo a la lista de izquierda más votada en cada ayuntamiento y comunidad autónoma para impedir el acceso a los candidatos de la derecha”. Respecto a otras formaciones, como CiU, no llegarían a ningún pacto “ni siquiera a cambio de su apoyo para conservar las alcaldías del cinturón industrial de Barcelona.”⁴³ En la resolución del Comité Central del PCE, del día 20 de junio de 1987, que recoge la política de pactos de la coalición IU, acordó que “[...] allí donde la derecha no haya obtenido mayoría absoluta, pero intente coligarse para obtener alcaldías, es preciso instrumentar los mecanismos para impedirlo de tal manera que el alcalde elegido corresponda a IU o al PSOE, según la lista más votada.”⁴⁴

Este compromiso a respaldar la lista más votada beneficiaría más al PSOE porque con el apoyo de IU podría mantener 246 alcaldías, además del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Asturias y de la Comunidad Valenciana, mientras que IU sólo resultaría beneficiada en 72 municipios. Sin embargo, las posiciones no eran unánimes en el seno de esta federación de partidos. Por ejemplo, el coordinador de la coalición Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía (IU-CA), Julio Anguita, estaba dispuesto a gobernar en Córdoba en minoría, y no apoyar al candidato socialista a la Alcaldía de Sevilla. No obstante, IU-CA y PSOE llegaron a establecer un principio de acuerdo, el 27 de junio de 1987, para constituir en Andalucía “gobiernos de progreso”, pero finalmente no llegaría a suscribirse por indicación de la dirección federal del PSOE.⁴⁵

d) La posición oficial de la Ejecutiva Federal del PSOE, del 26 de junio de 1987, era la de permitir que gobernasen en minoría AP, CDS u otras fuerzas de centro-derecha en aquellos ayuntamientos en los que sus candidaturas fuesen la lista más votada, en vez de formar un frente común con IU. El PSOE consideraba que AP y CDS

42. *El País*, 18 de junio de 1987, p. 18.

43. *El País*, 18 de junio de 1987, p. 18.

44. *El País*, 21 de junio de 1987, p. 20.

45. “Los socialistas pretendían, según IU, que se apoyase la lista más votada y luego, en un documento privado y ‘bajo cuerda’, según Anguita, el PSOE se comprometería a cursar instrucciones a sus militantes para que votasen a IU en contra de AP” (*El País*, 30 de junio de 1987, p. 14).

podían asumir el mismo criterio y no sumar su votos para que no neutralizaran las mayorías relativas conseguidas por cualquiera de las dos fuerzas de la izquierda.⁴⁶

e) En el País Vasco el PSOE resultó favorecido por la abstención o el voto en blanco del PNV en algunos municipios, a la vez que el PSOE con Eusko Alkartasuna (EA) apoyó a Euskadiko Ezkerra para arrebatar alcaldías de Herri Batasuna (HB), rompiendo el pacto de lista más votada. Igualmente, Eusko Alkartasuna, un nuevo partido escindido del PNV, también resultó favorecido como lista más votada obteniendo las alcaldías de San Sebastián y Vitoria.

La constitución de los gobiernos locales se llevaría a cabo bajo el “pacto no escrito que gobierne la lista más votada”, por lo que elevaba el número de ayuntamientos con gobiernos en minoría. La abstención auspiciada por el CDS, al negarse a firmar un pacto general con AP, se puede decir que de manera tácita adquirió un valor casi coalicional que favoreció sobre todo al PSOE pero también a AP. No obstante, los partidos se mostraron suspicaces sobre el cumplimiento del acuerdo alcanzado, extremando medidas para el seguimiento de la elección de las alcaldías, aunque esa circunstancia no impidió que se produjeran comportamientos en contra del criterio establecido. Sirva como ejemplo del cumplimiento del acuerdo los resultados de la elección de las alcaldías de las capitales de provincia: 34 (65,4%) fueron elegidas en minoría, al respetar el principio de la lista más votada; 12 (23,1%), con mayoría absoluta de un solo partido, y el 6 (11,5%), mediante coalición: 5 son vencedoras mínimas, y una sobredimensionada. En las 38 diputaciones provinciales de régimen común: el 71,1% de las presidencias fueron elegidas con mayoría de un solo partido; el 10,5%, en minoría o mayoría simple, y el 18,4%, en coalición.

En las capitales de provincia el PSOE consiguió de nuevo el mayor número de alcaldías: 29 (55,8%), con la particularidad de que obtuvo en minoría como lista más votada un total de 21, inclusive Madrid, que hubiera sido para AP o en su caso para el CDS si hubiera prosperado un pacto entre AP y CDS. Igualmente, el PSOE mantuvo el mismo número de presidencias de diputaciones que en 1983: 23 en total (60,5%), de las que 18 fueron con mayoría absoluta; 3 en minoría o mayoría minoritaria, y 2 mediante una coalición vencedora mínima. Alianza Popular también sería favorecida por “el criterio que gobierne la lista más votada” porque de las 9 alcaldías (17,3%) que ostenta en las capitales de provincia –incluida la de Ourense en cuya provincia AP y Centristas de Galicia (CdeG) concertaron una coalición electoral–, en una dispone de mayoría absoluta, en 7 como lista más votada o en minoría, y una en coalición (León, con apoyo del CDS y PSOE). El número de presidencias de diputación que consigue AP son 9 (23,7%); pierde tres respecto a 1983; ostenta 6 con mayoría absoluta; 2 en coalición, y una en minoría o mayoría simple.

Por último, el CDS, que había apostado por no concertar ningún tipo de acuerdo de alcance general con los otros dos partidos de ámbito estatal, AP y PSOE, mantuvo su posición estratégica; es decir, optó por una suerte de “coalición pasiva” o lo que es lo mismo un comportamiento abstencionista para facilitar la elec-

46. *El País*, 28 de junio de 1987, p. 17.

47. Por ejemplo, en el municipio de Ourense fue proclamado alcalde el candidato de AP-CdeG, –que contaba con 11 votos de la coalición– por ser la lista más votada, el candidato del PSOE obtuvo 13 votos (10 del PSOE y 3 de Independientes de Galicia), mientras que los 3 concejales del CDS se abstuvieron.

ción automática del cabeza de la lista más votada.⁴⁷ Los únicos apoyos expresos del CDS en la elección de las alcaldías capitales de provincia fueron al PSOE en Ceuta, y a AP en el caso citado de León. Sin embargo, de las tres alcaldías que consigue el CDS en los municipios de las capitales de provincia, una es con mayoría absoluta (Ávila), y dos mediante coalición (Las Palmas de Gran Canaria y Segovia) con el apoyo de AP y, en la segunda, además del PDP. Igualmente, el CDS ostenta la presidencia de las diputaciones provinciales de Ávila y Valladolid con el apoyo de AP. Con la particularidad de que en la de Valladolid el CDS contaba con 5 diputados provinciales mientras que AP y PSOE disponían cada uno de 10 escaños.

Las consecuencias del “pacto no escrito” de apoyo a la lista más votada –es decir, con una mayoría relativa o en minoría– no impediría que después se formalizasen equipos de gobierno de coalición aunque no se hubiera votado al alcalde. Sin embargo, la incertidumbre sobre la inestabilidad política, bien por la propia dinámica política local, bien por acuerdos entre las direcciones estatales de los partidos, quedó reflejada en el número de mociones de censura. En el periodo de mandato local 1987-1991 se interpusieron en total 181 mociones, el mayor número que en los periodos de 1991-1995 y 1995-1999, que afectaron al 2,2% del total de municipios. La mayoría de las mociones, el 67,4%, se interpusieron en municipios de menos de 5.000 habitantes que representan el 1,7% de los mismos, y el 32,6% en los de más de 5.000 habitantes y que afectó al 5,1% de los municipios entre los que se incluyen las cinco capitales de provincia en las que hubo mociones de censura (Jaén, León, Lérida, Madrid y Ourense). En Jaén y Madrid una coalición entre AP y CDS desplazó a los respectivos alcaldes del PSOE, en Madrid obtuvo la alcaldía el CDS, y en Jaén, AP (Márquez, 1994, 2000a: 120-123). En las diputaciones provinciales de A Coruña y Salamanca también se interpusieron mociones de censura. En la primera, por la quiebra de la coalición entre AP y Coalición Galega (en 1988), en beneficio del PSOE; y en la segunda, por conformarse una coalición vencedora mínima entre CDS y AP (en 1989) frente a un gobierno minoritario del PSOE.

4.4. Las elecciones locales de 26 de mayo de 1991: los “pactos *ad hoc*” en vez del pacto no escrito “del criterio que gobierne la lista más votada”

Los resultados de las elecciones locales de 1991 se enmarcan dentro del ciclo de mayoría socialista, en la medida en que el PSOE revalidaba en las elecciones generales de 1989 su tercera mayoría absoluta. Sin embargo, los cambios más significativos se producen en el centro-derecha: por un lado, el CDS desciende no sólo en los apoyos en las elecciones generales sino también en las locales que pasa del tercero al quinto lugar por debajo de IU e incluso de CiU, y, por otro, la refundada AP en Partido Popular (PP) vería incrementados sus resultados de 1987. El PSOE vuelve a superar en el conjunto del Estado los apoyos electorales alcanzados en 1987 (el 38,3% de los votos), el número de concejales (38,1%) y de alcaldías (39%). El Partido Popular (PP) recuperó el registro de votos que alcanzó en 1983 (25,3%), la representación de concejales (29,1%) y el número de alcaldías (31,3%). En 1991 la dinámica coalicional estuvo presidida más por la concertación de “pactos *ad hoc*”, de alcance territorial limitado o casos concretos, en vez del pacto no escrito esgrimido en 1987 del “criterio que gobierne la lista más votada”. A pesar de las manifestaciones a favor de introducir una modificación en la legislación electoral para

que la Alcaldía pudiera recaer en la lista más votada.⁴⁸ El alcance de las negociaciones para la formación de los gobiernos locales fue en términos generales el siguiente:

a) Tanto el CDS como el PSOE acordaron, respectivamente, dejar en manos de sus organizaciones regionales o federales las posibilidades de concertar pactos poselectorales a fin de conseguir "gobiernos estables" allí donde no alcanzasen la mayoría absoluta.⁴⁹ Sin embargo, el CDS sólo obtiene la alcaldía de Las Palmas de Gran Canaria en una coalición tripartita con el PP e ICAN, y el compromiso de rotarse en la Alcaldía cada uno de los partidos coaligados. Aunque apoyó al PSOE, junto con IU, en la consecución de las alcaldías de Salamanca y Logroño.

b) El Consejo Federal de IU aprobó una resolución en la que dejaba "[...] una puerta abierta para que donde no se produzca una propuesta seria del PSOE que recoja aspectos fundamentales de nuestro programa, permitir el acceso de un alcalde del PSOE, pero permaneciendo IU en la oposición como garantía". En cualquier caso, IU estaba dispuesta a votar a favor del candidato socialista o a abstenerse si con ello fuera suficiente. Los apoyos mutuos se cifraban en 79 ayuntamientos, donde el PSOE podría beneficiarse del voto o la abstención de IU –incluidos los gobiernos de cuatro comunidades autónomas–, mientras que IU necesitaba el apoyo de los socialistas en 26 ayuntamientos.⁵⁰ Ahora bien, los intercambios coalicionales entre ambos partidos en lo que respecta a los ayuntamientos de las capitales de provincia fue desigual. Por ejemplo, en Andalucía el PSOE obtuvo el apoyo de IU en Granada y Jaén; pero no en Almería, cuyo alcalde resultó elegido como lista más votada, mientras que en Córdoba el PSOE no apoyó al candidato de IU aunque resultó elegido también como lista más votada. En Castilla-La Mancha, el PSOE apoyó por sorpresa a la candidata de IU en Guadalajara; e IU votó a favor de los candidatos socialistas en Ciudad Real y Toledo. Otros apoyos de IU que consiguió el PSOE fueron en las alcaldías de Valladolid, Murcia, Alicante y en las ciudades de Salamanca y Logroño.

c) El Partido Popular no cambió de estrategia respecto a 1987, el acercamiento al CDS para acuerdos poselectorales, sino que continuó con dinámica emprendida en 1983 con la suscripción de acuerdos con partidos regionalistas, bien concertando coaliciones electorales, bien poselectorales para la formación de gobiernos autonómicos y locales. Las coaliciones electorales las llevó a cabo en Baleares con Unión Mallorquina (UM), y en Navarra con la Unión del Pueblo Navarro (UPN).⁵¹ La estrategia de pactos poselectorales se extiende a los ayuntamientos, las diputaciones y los gobiernos autonómicos con partidos regionalistas; con lo que consigue impedir que el PSOE ejerza su ventaja, en algunos casos, como lista más votada. En Aragón el pacto con el Partido Aragonés Regionalista (PAR) se traduce en un Gobierno autonómico de coalición PAR y PP bajo la presidencia del primero, y en

48. Miquel Roca, desde CiU, propuso la modificación de la legislación electoral para que los ayuntamientos sean gobernados por la lista más votada sin que sean necesarios los pactos entre partidos (*El País*, 18 de junio de 1991, p. 24).

49. *El País*, 7 de junio de 1991, p. 26.

50. *El País*, 9 de junio de 1991, p. 16.

51. A partir de 1991, el PP ya no compite con sus siglas en Navarra al formalizar con UPN un "Pacto foral de colaboración institucional y política".

Teruel el PAR obtiene la Alcaldía con el apoyo del PP, aunque este partido había obtenido mayor número de votos y concejales. En Cantabria, el PP apoya a la UPCA (una escisión del propio partido) a la presidencia del Gobierno autonómico y, a su vez, el PP obtiene la Alcaldía de Santander con los votos de la UPCA. Igualmente, el PP recibió en Valencia los apoyos de Unión Valenciana (UV); en León, de la Unión del Pueblo Leonés (UPL), y en Pontevedra, de la coalición Convergencia Nacionalista Galega (CNG). En Melilla, el PP establece una coalición electoral con UPM, aunque sus miembros figuran en la lista como independientes; sin embargo, al no obtener mayoría absoluta concierta un acuerdo poselectoral con el PNM. Por último, en Andalucía apoyó al candidato del Partido Andalucista (PA) a la Alcaldía de Sevilla y concertó un acuerdo de gobierno.

d) En el País Vasco, PNV, EA y PSOE, después de las elecciones autonómicas de 1990, formaron un Gobierno de coalición con el propósito de extender el acuerdo a los gobiernos locales. Sin embargo, la elección de las alcaldías no estuvo exenta de desacuerdos entre los partidos coaligados. Sirva de ejemplo la constitución de los ayuntamientos de las tres capitales vascas: en San Sebastián el alcalde elegido fue del PSOE, con los apoyos de PNV y PP, aunque EA obtuvo mayor número de votos y concejales que el PSOE; en Bilbao, el candidato del PNV obtuvo el apoyo del PSOE; y en Vitoria, resultó elegido en minoría como lista más votada el candidato del PNV, ante la negativa del PSOE a presentar un candidato que hubiera sido apoyado por el PP y la Unidad Alavesa (UA), un partido escindido del PP en 1990.

En resumen, las alcaldías de las capitales de provincia elegidas con mayoría absoluta de un solo partido son 17 (32,7%), las obtenidas en minoría o como lista más votada ascienden a 13 (25%), y mediante coalición –todas vencedoras mínimas– son 22 (42,3%). Sin embargo, en las diputaciones provinciales el número de presidencias ostentadas con mayoría absoluta de un solo partido ascendió al 84,2%, el mayor registro en las seis elecciones locales, y el 15,8% restante en coalición.

El PSOE sigue manteniendo el mayor número de alcaldías de las capitales de provincia, en total son 27 (51,9%), 9 con mayoría absoluta, 7 en minoría como lista más votada y 11 mediante coalición. En 9 de las 11 coaliciones citadas participó IU, y en 2, también el CDS junto a este partido. En cuanto a las presidencias de diputaciones provinciales, el PSOE mantiene el mismo número que en 1983 y 1987: 23 (60,5%), de las que 21 fueron con mayoría absoluta, y 2, en coalición (Barcelona y Valladolid), esta última con apoyos de IU y CDS. Igualmente, el PSOE le prestó apoyo al CDS para conseguir la presidencia de la Diputación de Ávila, y en Salamanca facilitó –con el CDS– que un tráfuga del PP ostentara la presidencia de la Diputación, rompiendo la mayoría absoluta de la que disponía el PP. El Partido Popular registra en total 15 alcaldías (28,8%) –sumadas aquéllas donde había establecido coaliciones electorales con UM (Palma de Mallorca) y UPN (Pamplona)–, ostenta 6 con mayoría absoluta, 4 en minoría, y 5 en coalición. El PP, al igual que el PSOE, registra en 1991 el mismo número de presidencias de diputación provincial que en 1987, son 9 en total (23,7%), de las que sólo una fue en coalición –la citada de Teruel con apoyo del PAR–, y el resto, con mayoría absoluta.

Por último, respecto a la inestabilidad política referida a la interposición de mociones de censura local hubo un descenso frente al periodo de mandato local anterior, con un total de 133 y que representan el 1,6% del total de los municipios

existentes entre 1991 y 1995. El 67% de las mociones de censura se interpusieron en municipios de menos de 5.000 habitantes, que representan el 1,3% de los mismos, y el 33% restante en los de más de 5.000 habitantes y que afectó al 3,8% de los municipios. En las diputaciones provinciales, el PP interpuso y ganó dos mociones de censura en 1993 contra un presidente del CDS (Diputación de Ávila) y otro del PSOE (Diputación de Valladolid). También se interpusieron mociones de censura en las instituciones insulares de Canarias y Baleares: en los cabildos insulares de El Hierro (1991), Gran Canaria (1991), La Palma (1993) y Lanzarote (1994),⁵² y en el Consejo Insular de Menorca (1993).

4.5. Las elecciones locales de 28 de mayo de 1995: la mayoría del PP, el preludio de su victoria en minoría en las elecciones generales de mayo de 1996

Las quintas elecciones locales estuvieron precedidas de dos elecciones: las generales de 1993, en las que el PSOE mantuvo la minoría mayoritaria pero a poca distancia del PP, y las europeas de 1994, en las que el PP superó por primera vez al PSOE. Estos dos antecedentes, además del contexto político salpicado por los escándalos políticos, preludiaban un cambio de ciclo electoral. Las elecciones locales de 1995 abundaron en ese cambio y el PP sobrepasó al PSOE, registrando el 35,3% de los votos, el 37,6% de los concejales y el 42,2% de las alcaldías. Por el contrario, el PSOE desciende al 30,8% de apoyos electorales y obtiene el 32,2% de concejales y el 29,7% de alcaldías. El segundo partido favorecido por el descenso socialista es Izquierda Unida, que sumados los votos de IU e Iniciativa per Catalunya (IC), se aproximó a los registros alcanzados por el PCE y el PSUC en 1979: el 11,7% de los votos, el 5,3% de los concejales y el 2,3% de las alcaldías.

El retroceso socialista en las elecciones locales se hacía notar sobre todo en los municipios de más de 50.000 habitantes, en los que el PP aumentó su representación en las circunscripciones urbanas, mientras que la representación del PSOE quedaba replegada a los municipios rurales. Por otro lado, el ascenso de Izquierda Unida supuso el incremento de su potencial de coalición, sobre todo con relación al PSOE; pero no se daban las condiciones de elecciones precedentes por dos razones: la primera, por el desencuentro político cuyo referente era la estrategia del "sorpasso", de sobrepasar al PSOE y que benefició la formación de gobiernos locales en minoría del PP; y la segunda, desde el punto de vista aritmético, porque el apoyo recibido por el PP se tradujo en una destacada proporción de municipios con mayoría absoluta. Por último, las estrategias coalicionales desplegadas en las instituciones locales también se vieron imbricadas en el escenario autonómico con un claro beneficiario: el Partido Popular. Las distintas posiciones respecto a las posibilidades de acuerdos coalicionales fueron las siguientes:

a) Inmediatamente después de las elecciones, el PSOE se dirigió a IU pidiendo que se definiera sobre la posibilidad de pactos de gobierno en ayuntamientos y

52. La regulación de la moción de censura en los cabildos insulares de Canarias se introdujo en la modificación de la LOREG efectuada en abril de 1991 (Ley orgánica 8/1991).

comunidades autónomas, sobre todo porque durante la campaña electoral la posición de IU era contraria a cualquier tipo de pacto. Sin embargo, las posiciones del Consejo Político Federal de IU, después de debatir los diferentes criterios al respecto, fueron la negativa a suscribir un acuerdo general con el PSOE y que, por el contrario, las negociaciones fuesen concretas “pueblo a pueblo” y que las bases tenían que decidir a qué partido apoyar.⁵³ Una enmienda presentada por una docena de miembros, de los 165 que integraban el Consejo Político de IU, propugnaba que “la estrategia de pactos tendría siempre como objetivo impedir gobiernos del PP”. La propuesta fue rechazada.⁵⁴ En cualquier caso, los desencuentros con el PSOE fue generalizado, en particular en Andalucía, Extremadura, Asturias, Madrid y Comunidad Valenciana.

b) La Comisión Permanente de la Ejecutiva Federal del PSOE en su reunión del 15 de junio de 1995 manifestó su “[...] voluntad de pactar con todas las fuerzas de progreso para que haya el mayor número de gobiernos progresistas en el ámbito regional y local siempre que exista reciprocidad, apoyando la lista de progreso más votada.”⁵⁵ En cualquier caso, los socialistas eran partidarios de llegar a un pacto general con IU en los ámbitos municipal y autonómico, y si no se produjera este grado de formalización no se llegaría a ningún acuerdo. Para el PSOE la prioridad se centraba en los gobiernos locales de Andalucía, y en los gobiernos de las comunidades autónomas de Asturias y Extremadura donde eran necesarios los votos de IU. En las ciudades de Córdoba y Málaga los socialistas estaban dispuestos a apoyar a los candidatos de IU, pero la coalición se negaba a apoyar al candidato socialista a la Alcaldía de Huelva. No obstante, el PSOE acordó que las organizaciones regionales y locales llevaran adelante las negociaciones que estimasen oportunas, con la sola supervisión o el asesoramiento de la dirección federal.

c) El Partido Popular mantiene en estas elecciones la misma estrategia que en 1991: los acuerdos con partidos regionalistas. Mantiene en Baleares la coalición electoral con Unión Mallorquina (UM). En Aragón alcanzó un pacto general autonómico con el PAR para gobernar en coalición en ayuntamientos, diputaciones provinciales y en el Gobierno regional. En Cantabria también alcanza acuerdos con el PRC para gobernar en coalición en el Gobierno autonómico y en la Alcaldía de Santander. El PP resultaría beneficiado de los desencuentros entre IU y PSOE; por ejemplo: en Andalucía, obtuvo las alcaldías de Córdoba, Huelva y Málaga, en minoría como lista más votada; las diputaciones provinciales de Almería, con mayoría simple; la de Málaga, mediante coalición con el apoyo del Grupo Liberal Independiente (GIL), y la Alcaldía de Sevilla, en coalición con el PA. También en Canarias el PP se beneficia, en este caso, de los desacuerdos entre el PSOE y la

53. Por ejemplo, en el informe que el coordinador general de IU, Julio Anguita, presentó ante la presidencia federal, “recomienda a las federaciones de IU que no alcance acuerdos con el PSOE para formar gobierno ni tampoco que se firme un acuerdo de apoyo de legislatura. La tercera opción que tienen las federaciones, y que no se rechaza desde la dirección federal, es que IU preste su apoyo en la investidura y, posteriormente, pase a la oposición; es decir, lo que se conoce como el *modelo andaluz*” (*La Voz de Galicia*, 2 de junio de 1995, p. 18).

54. La enmienda presentada por Juan Berga fue rechazada por 106 votos en contra, tuvo 24 votos a favor y 20 abstenciones (*El País*, 5 de junio de 1995, p. 17).

55. *La Voz de Galicia*, 16 de junio de 1995, p. 22.

Coalición Canaria (CC). En un primer momento CC y PSOE habían concertado un acuerdo general, pero, ante los problemas surgidos,⁵⁶ es el PP el que llega incluso a extender el pacto al Gobierno autonómico concertando un gobierno de coalición bajo la presidencia de CC.⁵⁷ Por último, en el escenario autonómico el PP consiguió los gobiernos de: Aragón, en coalición con el PAR; Asturias, en minoría, al no producirse un acuerdo entre PSOE e IU; Cantabria, en coalición con el PRC, y Comunidad Valenciana, en coalición con UV. Además de los gobiernos autonómicos de Castilla y León, Madrid, Murcia y La Rioja, donde obtuvo la mayoría absoluta.

d) En el País Vasco, los tres partidos coaligados en el Gobierno de la comunidad autónoma después de las elecciones autonómicas de 1994, PNV, EA y PSOE, vuelven a reproducir en los gobiernos locales, en las juntas generales y en las diputaciones forales de los tres territorios históricos el mismo acuerdo que alcanzaron en las locales de 1991. Una iniciativa que no era bien recibida desde HB, puesto que veían mermadas sus posibilidades de obtener la Alcaldía en aquellos municipios en los que eran la lista más votada.⁵⁸ Las coaliciones concertadas entre PNV, EA y PSOE alcanzaron al 27,5% de los municipios de la comunidad autónoma. Sin embargo, en las capitales de provincia el pacto tripartido sólo fue efectivo –coalición vencedora mínima– en San Sebastián, por el que resultó elegido alcalde el candidato del PSOE. En Bilbao y en Vitoria, la coalición sería minoritaria (PNV y PSOE) porque EA no obtuvo representación, por lo que la elección de los candidatos del PNV sería de hecho como lista más votada.

e) En Cataluña, el PSC-PSOE e Iniciativa per Catalunya (IC) llegaron a un acuerdo para apoyarse mutuamente, sin excepciones en la elección de alcaldes (donde cada partido fuese la lista más votada), pero con excepciones en la colaboración en la acción de gobierno o formar parte de los “entornos ejecutivos” locales. Iniciativa per Catalunya no se sentía obligada, por ser una organización independiente, por las resoluciones de IU contrarias a un acuerdo general con ningún partido. En algunos municipios, la mayoría entre PSOE e IC no era suficiente, por lo que necesitaban el apoyo de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) frente a los candidatos de CiU. Ahora bien, la postura de ERC no era de un acuerdo unánime con los dos partidos citados sino que se negociase caso por caso. Sin embargo, el cumplimiento del pacto entre PSOE e IC estaba afectado, en algunos casos, por la personalización; es decir, la negativa a votar a determinados candidatos a la alcaldía.

El cambio de tendencia que se manifiesta en las elecciones locales de 1995 se refleja con mayor amplitud en las circunscripciones urbanas y, en concreto, en los

56. Por ejemplo, el acuerdo se cumplió en Santa Cruz de Tenerife y en La Laguna en las que ATI-CC obtuvo la alcaldía con el apoyo de PSOE.

57. El acuerdo entre CC y PSOE se extendía a todas las instituciones: gobiernos locales, cabildos insulares y gobierno autonómico. Sin embargo, “los enfrentamientos que tradicionalmente han existido entre los socios impiden que en varios ayuntamientos se puedan formar grupos de gobierno” (*El País*, 10 de junio de 1995, p. 20). No hay que olvidar que, en 1993, algunos partidos que serían después parte del embrión de Coalición Canaria apoyaron una moción de censura que quebró la coalición existente en el Gobierno autonómico entre PSOE y las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC). La censura fue presentada por las AIC “contra su socio de gobierno, el PSC, y contó con el apoyo de Asamblea Majorera, Iniciativa Canaria, Centro Canario Nacionalista y Agrupación Herreña Independiente para dar la presidencia a Manuel Hermoso (AIC)”, que a la sazón era vicepresidente del Gobierno autonómico (*El Día.es*, 6 de noviembre de 2001).

58. *El País*, 5 de junio de 1995, p. 17.

municipios de las capitales de provincia y por extensión en las diputaciones provinciales. El número de estas alcaldías elegidas con mayoría absoluta son 33 (63,5%), en minoría o como lista más votada son 7 (13,5%), y 12 (23%) mediante coalición: 9 vencedoras mínimas, 2 minoritarias y una sobredimensionada; aunque uno de los partidos dispone de mayoría absoluta. En las diputaciones provinciales el número de presidencias obtenidas con mayoría absoluta de un solo partido son 28 (73,7%), 3 (10,5%) en minoría o mayoría simple, y 6 (15,8%) mediante coalición sobre todo favorables al PP como consecuencia del desencuentro entre PSOE e IU.

El PP obtiene en total 40 de las 52 alcaldías (76,9%) –incluida Palma de Mallorca, en la que PP y UM habían concertado una coalición electoral–, que es el mayor registro alcanzado por otros partidos de ámbito estatal como UCD y PSOE en los veinte años de democracia local, de las que 30 las alcanza con mayoría absoluta sólo con sus votos, 4 en minoría o como lista más votada, y 5 en coalición. De estas coaliciones, una es sobredimensionada; es decir, en Valencia el PP ostenta la mayoría absoluta, pero UV apoya la elección, y cuatro son vencedoras mínimas: Zaragoza y Teruel con apoyo del PAR, Santander con el PRC, y la de Sevilla con el apoyo del PA. Este avance tiene su correspondencia en las diputaciones provinciales, ya que el PP ostenta 26 presidencias de las 38 (68,4%), aunque en este caso no supera a las registradas por UCD en 1979. En 20 de ellas las obtiene con su mayoría absoluta, 5 en coalición, de estas 3 por el pacto con el PAR (Zaragoza, Huesca y Teruel), la de León con apoyo de la Unión del Pueblo Leonés (UPL) y la de Málaga con apoyo del GIL, y por último una en minoría o mayoría simple (Almería).

El descenso del poder local del PSOE en 1995 quedó reflejado de manera drástica en que sólo consiguió 5 alcaldías de capitales de provincia (9,6%), 2 con mayoría absoluta (A Coruña y Girona), 2 en minoría como lista más votada (Barcelona y Lleida), y la de San Sebastián en coalición con el apoyo del PNV y EA. No obstante, a pesar del desencuentro entre IU y PSOE, que beneficiaría al PP, los intercambios coalicionales entre ambos partidos reportó al PSOE en el conjunto del Estado un total de 386 alcaldías, e IU se benefició de los apoyos del PSOE en 79 municipios.⁵⁹ En las diputaciones provinciales el PSOE retiene 9 presidencias (23,7%), el mismo número que las ostentadas por AP/PP en 1987 y 1991, 5 con mayoría absoluta, 3 en minoría o mayoría simple y una en coalición. La distribución territorial de las diputaciones provinciales en las que gobierna el PSOE corresponden a seis de las ocho de Andalucía (excepto Almería y Málaga), las de Extremadura (Cáceres y Badajoz) y la de Barcelona.

Por último, la inestabilidad política referida a la interposición de mociones de censura local durante el periodo de mandato local de 1995 a 1999 ascendió a 112, que representan el 1,4% del total de los municipios. Al igual que en los periodos precedentes, la mayor proporción de mociones (73,2%) corresponden a municipios de menos de 5.000 habitantes, que representan el 1,2% de los mismos, y el 26,8% restante en los de más de 5.000 habitantes y que afectó al 2,6% de los municipios. Sin embargo, las mociones de censura interpuestas por el PP en 1997 contra los presidentes de las diputaciones provinciales de Salamanca y Zamora fueron

59. *El País*, 10 de julio de 1995, p. 19.

dos autocensuras como consecuencia de las respectivas crisis en el seno de la propia mayoría del partido. También hubo mociones de censura contra los presidentes de los cabildos insulares de Fuerteventura (1995), La Palma (1996) y Lanzarote (1997).

4.6. Las elecciones locales de 13 de junio de 1999: la izquierda recobra la práctica de las coaliciones

Las sextas elecciones locales de 1999 se celebran en un contexto en el que la tendencia de cambio de ciclo electoral anunciado en las europeas de 1994 y en las locales y autonómicas de 1995, con la mayoría del PP, se revalida en las elecciones generales de marzo de 1996. En estas elecciones el PP obtiene una mayoría relativa y logra formar un gobierno minoritario con apoyo parlamentario de CiU, PNV y CC mediante los acuerdos alcanzados y plasmados en los denominados “pactos de gobernabilidad”. Los resultados del PP fueron muy similares a los registrados en 1995: obtiene el 34,5% de los votos, el 37,7% de los concejales y el 42,7% de las alcaldías. Sin embargo, el PSOE consiguió recuperar los apoyos perdidos en 1995, aproximándose al PP en el registro de votos: obtiene el 34,2%, la representación del 33,6% de los concejales y el gobierno en el 31,4% de las alcaldías. El nuevo escenario local presentaba un retroceso del PP en los municipios urbanos –y en algunas comunidades autónomas–, perdiendo mayorías absolutas alcanzadas en 1995, y que abría nuevas posibilidades de colaboración entre IU y PSOE. Unas posibilidades de acuerdo que se extendían también a otros partidos nacionalistas y regionalistas tanto en las instituciones locales como en las autonómicas.

El escenario para la concertación de coaliciones poselectorales en un total de 8.037 municipios presentaba la siguiente distribución de mayorías absolutas y relativas: en el 83,1% un partido registra la mayoría absoluta de concejales; en el 16,8% la mayoría relativa, y en el 0,1% existe un empate entre dos o más partidos. Por encima de la media estatal de municipios con mayor proporción de mayorías relativas se encuentran 11 de las 17 comunidades autónomas, excepto Navarra, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja. Las diferencias entre comunidades autónomas se resumen en los dos extremos: La Rioja con la mayor proporción de municipios en los que un partido ostenta la mayoría absoluta (93,7%), mientras que en Baleares son el 49,3%. Las diferencias ofrecen en términos cuantitativos una muestra de los posibles intercambios coalicionales tanto territorialmente como para los partidos. Entre los partidos de ámbito estatal y no estatal, cuya proporción de municipios en minoría es inferior a la media estatal, se encuentran el PP (12,1%) y CiU (14,4%). Para el PSOE los municipios en los que registra una mayoría relativa representan el 18,3%; para IU, el 36,6%; mientras que para el PNV y EA –considerando en conjunto ambos partidos tanto los municipios en los que compitieron en solitario como los que concertaron una coalición electoral– ascienden al 38%. Con estas referencias acerca del escenario coalicional, veamos las posiciones de los partidos sobre los acuerdos poselectorales para la formación del gobierno en las entidades locales:

a) La Comisión de la Ejecutiva Federal del PSOE fijó el día después de las elecciones locales, el 14 de junio de 1999, los criterios para la formación de alianzas poselectorales en los términos siguientes: en primer lugar, “[...] la formación de

pactos y acuerdos con otras formaciones políticas debe orientarse a conseguir mayorías que garanticen la estabilidad en los gobiernos de las instituciones locales y autonómicas"; en segundo lugar, "[...] los acuerdos y los pactos propiciarán la formación de mayorías de progreso. Sólo cabrá la excepción de este criterio en aquellos supuestos en que las circunstancias y las situaciones obliguen a considerar fundamental la defensa de los valores constitucionales"; y en tercer lugar, "[...] no se aceptará la formación de alianzas que puedan ser objetadas éticamente o que favorezcan a grupos organizados para la defensa de intereses particulares". La dinámica posterior que se desprende de esta toma de posiciones y como estrategia general era impedir gobiernos del PP; del Grupo Independiente Liberal (GIL) en Andalucía pero sobre todo en Ceuta y Melilla; y en el País Vasco y Navarra que no gobernasen los partidos integrantes del Pacto de Lizarra, en particular Euskal Herritarrok (EH), la nueva formación que sustituyó a HB. La estrategia coalicional incluía la aproximación a partidos nacionalistas y regionalistas para llegar a acuerdos locales y autonómicos. Pero sin duda, el hecho más significativo fue volver a suscribir un pacto general con IU, superando el "desencuentro" de 1995 y recuperando, en cierto modo, los intercambios coalicionales entre ambos partidos.

En Galicia los acuerdos se centraron con el BNG y, en particular, sobre cinco de las siete ciudades gallegas, ya que el PSOE había obtenido de nuevo la mayoría absoluta en A Coruña al igual que el PP en Ourense. Las fórmulas contempladas en el acuerdo poselectoral para la consecución para ambos partidos de las 28 alcaldías (el 8,8% del total) objeto del pacto eran las siguientes: el apoyo expreso al candidato de la lista más votada, y la abstención para favorecer a la lista más votada.⁶⁰ El PSOE obtiene en Galicia un total de 20 alcaldías, 2 de ellas con mayoría absoluta (la de A Coruña, una de las cuatro capitales de provincia también conseguidas en mayoría), en 8 como lista más votada o en minoría, y 12 en coalición. De éstas, en 6 mediante una coalición sólo con el BNG (entre ellas, Lugo y Santiago de Compostela), y en las otras 6 con los apoyos del BNG, EdeG, EU, CG y candidaturas de independientes. El BNG obtiene en contrapartida 8 alcaldías en virtud del acuerdo, en 7 con el voto de los concejales socialistas (Pontevedra, Vigo y Ferrol), y 1 como lista más votada.

En Navarra los acuerdos entre socialistas y UPN se centraban tanto en el Gobierno autonómico como en el ámbito local. El PSOE se abstendría para que UPN acceda a la Presidencia del Gobierno de Navarra, y a cambio obtendría la Presidencia de la Cámara con apoyo de UPN. Igualmente, UPN obtendría la Alcaldía de Pamplona por la aplicación del precepto legal como lista más votada gracias a la abstención del PSOE, pero a cambio los socialistas conseguirían la Presidencia de la Mancomunidad de Pamplona.

60. El *Acordo postelectoral acordado entre o PSdeG-PSOE e o BNG*, se firmó en Santiago de Compostela el 16 de junio de 1999. Los compromisos alcanzados fueron los siguientes: "1.º Ambas formaciones garantizamos el apoyo para la elección como alcalde en los concellos en los que ninguna organización obtuvo mayoría absoluta o la cabeza de candidatura más votada en cada circunscripción de las respectivas organizaciones. 2.º Garantizar la estabilidad de los gobiernos conformados sobre la base de alguna de estas fórmulas: gobierno de coalición o acuerdo de gobernabilidad que puedan derivarse de la negociación, para cada concello, del programa de gobierno y de las fórmulas de gestión para el mismo. 3.º El seguimiento de lo acordado corresponderá a los secretarios de Política Municipal de las dos formaciones".

En Aragón, el PSOE llegó a acuerdos con el PAR –que rompió los que mantenía con el PP antes de las elecciones locales de 1999–, en gobiernos locales, diputaciones y el Gobierno autonómico, y de manera más limitada con la Chunta Aragonesista (CHA). Sin embargo, las diferencias entre PAR y CHA no frugaron en un acuerdo tripartito para las alcaldías de las capitales de provincia de Zaragoza y Teruel, que permitió al PP acceder en minoría a las mismas, mientras que la de Huesca la obtuvo el PSOE con los apoyos de IU y CHA. Sin embargo, en la elección de los presidentes de los consejos comarcales en las comarcas institucionalizadas a partir de diciembre de 2001, el acuerdo PSOE y PAR no se ha aplicado de manera sistemática en aquéllas susceptibles de establecer coaliciones sino que el PAR, o bien ha apoyado a candidatos del PSOE y el PP, o bien ha recibido en contrapartida los apoyos de los citados partidos. En Baleares, la pérdida de la mayoría del PP en las autonómicas propició un pacto con UM, PSM, IU, los Verdes y ERC no sólo para el Gobierno autonómico, sino también en los ayuntamientos y en los consejos insulares.⁶¹ El PSOE ofreció al PRC la posibilidad de un acuerdo de coalición en el Gobierno autonómico de Cantabria de forma paritaria, dividirse al cincuenta por ciento las consejerías, y en los ayuntamientos en los que su lista fue la más votada, como Torrelavega y Reinosa. Sin embargo, el PRC rechazó esta posibilidad.⁶²

Por último, en Andalucía el Consejo Político de IU-LV-CA ratificó la decisión de pactar con el PSOE para formar mayorías de izquierda en 118 municipios.⁶³ Los candidatos socialistas apoyaron al candidato de IU a la Alcaldía de Córdoba, y los de IU a los socialistas en Almería y Granada, además de los candidatos a la presidencia de las diputaciones provinciales de Córdoba y Málaga. Los acuerdos con el PA tuvieron la contrapartida del apoyo de este partido a los candidatos socialistas de las alcaldías de Granada y Sevilla, y también a los presidentes de las diputaciones de Cádiz y Málaga. En el caso del Partido Andalucista se daba la circunstancia que gobierna en coalición con el PSOE en la Junta de Andalucía en dos legislaturas sucesivas, la V (1996-2000) y la VI (2000-2004).

b) Los resultados electorales no fueron para IU tan favorables como en 1995: desciende al 6,5% de los votos, registra el 3,5% de concejales y el 1,8% de alcaldías. Como consecuencia de estos resultados el coordinador general de IU, Julio Anguita, presentó su dimisión. Todo un síntoma de la estrategia mantenida, al menos, desde 1994. La predisposición a firmar un pacto general con el PSOE se justificaba, sin duda, con el argumento de por qué no se llegó en 1995. Según Julio Anguita, en 1995 los socialistas estaban haciendo “[...] una auténtica exhibición de escándalos. Nosotros queríamos hablar de programas, y ellos planteaban un simple cambio de sillones, por ejemplo Málaga por Córdoba. Por eso les dijimos que no a un pacto global, pero eso no impidió que gobernásemos con el PSOE en muchos sitios.”⁶⁴

61. En Ibiza-Formentera se formalizó una coalición electoral denominada *Pacto de Progreso*, entre PSOE, IU, PSM, Los Verdes y ERC.

62. *El País*, 23 de junio de 1999, p. 25.

63. El acuerdo de IU-LV-CA fue ratificado con 35 votos a favor, ocho en contra y seis abstenciones (*El Mundo*, 28 de junio de 1999).

64. *El Mundo*, 25 de junio de 1999.

El pacto de carácter general al que llegaron los responsables de política municipal de IU y el PSOE, el 22 de junio de 1999, ratificado después por sus respectivas organizaciones ejecutivas, establecía el compromiso de apoyar a los candidatos con mayores posibilidades de cada formación en ayuntamientos y diputaciones provinciales. El acuerdo contenía directrices generales para servir de marco a los pactos locales, en los que concretar las condiciones particulares en función de los intereses de cada municipio. El alcance del pacto se extendía en 220 municipios; en los que IU podría obtener unas 50 alcaldías, y el PSOE, el resto. No obstante, IU introdujo algunas condiciones a seguir en la negociación de los pactos concretos o en su cumplimiento. La condición para aplicar un pacto es que la militancia de cada municipio en cuestión debía ratificar el acuerdo. En cuanto a su cumplimiento, la resolución de la Presidencia Ejecutiva de IU señala que no aceptará el apoyo a sus candidatos de fuerzas políticas que no sean el PSOE u otras de carácter progresista: "[...] En aquellos casos donde sea imposible lograr acuerdos e IU presente su propio candidato, no se aceptará a favor del candidato de IU votos procedentes del PP o de formaciones políticas de derechas. Sí a pesar de todo, este apoyo no buscado se produce y el candidato de IU resulta elegido, dimitirá."⁶⁵ En cualquier caso, Izquierda Unida volvió a recuperar la emblemática Alcaldía de Córdoba, que perdió en 1995 a favor del PP precisamente ante el desencuentro entre PSOE e IU.

c) El PP mantiene en términos porcentuales los apoyos electorales, la representación local y las alcaldías obtenidas en 1995, como señalamos anteriormente. Sin embargo, no sucede así en los municipios urbanos, en particular en las capitales de provincia, en las que se registra un aumento del voto socialista. Igualmente, en las elecciones autonómicas en las comunidades autónomas de la vía del artículo 143 el PP acusa un descenso de apoyos, como en Asturias, Aragón y Baleares, por lo que dejó a los populares con una margen de maniobra más estrecho, máxime cuando había una predisposición al pacto entre IU y POSE, y entre los socialistas y los partidos nacionalistas y regionalistas en los escenarios local y autonómico.

Por tanto, el PP mantiene en 1999 la misma estrategia coalicional que la desempeñada con éxito a partir de 1991; es decir, con partidos regionalistas. No obstante, se aproximó al PSOE para llegar a acuerdos en algunas comunidades autónomas o en las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla para frenar al GIL, en la medida en que el PSOE también había manifestado su predisposición a concertar coaliciones alternativas. En el caso concreto del País Vasco, los populares incrementaron su representación local y, dado el contexto creado a raíz de las elecciones autonómicas de 1998, propusieron al PSOE un acuerdo para repartirse 19 alcaldías. El PSOE rechazó esa posibilidad postulando en su defecto "el principio de que gobierne la lista más votada". De esta manera, el PP obtuvo la Alcaldía de Vitoria, aunque lo apoyó Unidad Alavesa (UA), pero sin obtener mayoría absoluta, y la Diputación Foral de Álava. Otro pacto que propuso el PP al PSOE fue en Galicia para impedir que el BNG pudiera obtener las alcaldías de, al menos, tres de las siete ciudades gallegas (Vigo, Pontevedra y Ferrol).

65. *El Mundo*, 24 de junio de 1999.

En Cantabria, el PP renovó los acuerdos suscritos con el PRC en 1995 en los ayuntamientos y en el Gobierno autonómico. En los ayuntamientos, los dos partidos acordaron apoyarse mutuamente para repartirse aquellas alcaldías en las que ninguna fuerza tuviese la mayoría absoluta, además de pactar la Alcaldía de Santander para el PP y la de Torrelavega para el PRC. En cuanto al Gobierno de la Diputación Regional, el PRC obtendría una vicepresidencia, dos consejerías y la presidencia del Parlamento Territorial.

En Canarias, el acuerdo entre PP y Coalición Canaria (CC) también contemplaba acuerdos en los ayuntamientos, cabildos insulares y Gobierno autonómico. El principio general del acuerdo es el apoyo a la lista más votada de la formación correspondiente en los gobiernos locales, y coaligarse en los equipos de gobierno de los cabildos de Gran Canaria, La Palma y Fuerteventura. En las instituciones autonómicas, el PP obtiene la presidencia del Parlamento de Canarias y forma parte del Gobierno de coalición presidido por Coalición Canaria.

Sin embargo, los populares calificaron como pactos "anti-PP" los acuerdos alcanzados por otras formaciones políticas que los perjudicaron, a la vez que desde el Gobierno el Sr. Piqué lanzó la posibilidad de un debate para estudiar la posibilidad de modificar la legislación electoral al objeto que el partido mayoritario acceda siempre al poder, disponga o no de mayoría absoluta. Una valoración que fue desautorizada por el presidente del Gobierno, Sr. Aznar.⁶⁶ No obstante, el PP, donde disponía de la mayoría relativa en algunos municipios, reaccionó ante el acuerdo entre PSOE e IU otorgando su apoyo a otras formaciones como, por ejemplo, en Segovia, que apoyó al candidato de Coalición Centrista-CDS que disponían sólo de dos concejales.

d) En el País Vasco, la negociación de los gobiernos locales y las diputaciones forales se presentaba más complicada, no ya por los resultados, sino por la dinámica política generada a partir de las elecciones autonómicas de 1998, y ahonda tras la firma del Pacto de Lizarra o de Estella entre PNV, EA, EH e IU-EB. Para amortiguar la fragmentación electoral y una posible dispersión del voto nacionalista, los dos partidos coaligados en el Gobierno Vasco, PNV y EA, firmaron el 13 de marzo de 1999 un acuerdo para concurrir conjuntamente a las elecciones del Parlamento de Navarra, a las juntas generales en los tres territorios históricos, y las locales. En el acuerdo se establecen los aspectos siguientes: los principios básicos para la presentación de las candidaturas,⁶⁷ los criterios generales para la distribución de los puestos en las listas,⁶⁸ los municipios susceptibles de presen-

66. *El Mundo*, 3 de julio de 1999.

67. En los principios básicos del acuerdo PNV-EA de 13 de marzo de 1999 se fijan para la elaboración de las candidaturas a las elecciones locales los criterios siguientes: 3. En aquellas Instituciones en que se concurra conjuntamente se toma como criterio para determinar la cabeza de lista y su orden, los resultados electorales de 1995. 4. En las instituciones que la cabeza de lista sea de EAJ-PNV la coalición se denominará "Coalición EAJ-PNV/EA" y en las que la cabeza de lista sea de EA "Coalición EA/EAJ-PNV".

68. En el apartado 4. Elecciones Municipales del acuerdo, el punto 4.1; Criterios generales, dice: "En todos los municipios en que EAJ-PNV y EA concurren conjuntamente y que de haberlo hecho en las elecciones de 1995 hubieran obtenido un mínimo de tres concejales, se garantizará a los dos partidos presencia en los puestos que hubieran obtenido. En el momento de confeccionar las listas definitivas de la coalición en cada municipio se propiciará que ambos parti-

tar candidaturas en coalición⁶⁹ y los criterios para la elección del alcalde y la composición de los órganos del entono ejecutivo local en donde obtengan la Alcaldía.⁷⁰

Los concejales que obtienen en total en los municipios del País Vasco el PNV y EA, bien por separado, bien en coalición electoral, ascienden a 1.135 (44,9%), un número inferior a los obtenidos por separado en 1995, que ascienden a 1.309 (51,2%). Por otro lado, Euskal Erritarrok (EH), las nuevas siglas de HB, experimentó un aumento de su representación a 679 concejales (26,8%) de los 496 (19,4%) obtenidos por HB en 1995, y, por otro, el ascenso del PP sobre todo en la provincia de Álava, que de 122 concejales (4,7%) registrados en 1995 se incrementaron a 227 (8,9%) en 1999.

Las estrategias de coalición abarcaban tanto a los ayuntamientos como a las juntas generales para la elección de los diputados generales de las tres diputaciones forales. Aunque la dinámica generada tanto en los ayuntamientos, territorios históricos y en el Gobierno Vasco desde 1997 –y en particular desde las elecciones autonómicas de 1998–, habían abierto una brecha entre el PSE-PSOE y el PNV y EA. En consecuencia, se acrecienta la tensión polarizada en torno a dos bloques: el nacionalista (PNV, EA y EH) y el constitucionalista (PSE-PSOE y PP), por lo que se rompía en parte la dinámica coalicional de las elecciones locales anteriores.

En principio, el PNV y EA mostraron su predisposición de ofrecer al PSOE y EH una “oferta global” para llegar a acuerdos, mientras que el PP la hacía al PSOE. Si embargo, el PSOE rechazó cualquier tipo de oferta global sino una vía intermedia: la aplicación del “principio de que gobierne la lista más votada”. De esta manera, el PSOE no impedía la posibilidad de que el PP pudiese acceder a la Alcaldía de Vitoria e, incluso, a la Diputación Foral de Álava.⁷¹ En definitiva, los socialistas rechazaban cualquier acuerdo con EH y, en todo caso, con los partidos que sustentan el Gobierno Vasco (PNV y EA), y que vinculase a todas las ins-

dos estén representados entre los candidatos que ocupen los tres primeros lugares de la candidatura. En todo caso la conformación definitiva de las listas y los lugares a ocupar por cada partido serán decididos en los respectivos ámbitos municipales.”

69. Los municipios susceptibles de concertar una coalición electoral entre PNV y EA en el País Vasco y Navarra ascienden a un total de 65: 7 en Álava, 27 en Guipúzcoa, 11 en Vizcaya y 20 en Navarra. Sin embargo, los municipios en los que al final se presentaron en coalición fueron 78: 11 en Álava, 40 en Guipúzcoa, 18 en Vizcaya y 9 en Navarra. En el total del País Vasco los municipios que se presentaron en coalición representan el 27,8% de 248; y en Navarra, el 3,9% de 227 municipios. No obstante, el PNV presentó candidaturas en solitario en 151 municipios del País Vasco (56,8%), y EA en 98 (39,5%).

70. En el punto 6 de los principios básicos del acuerdo se establece que en los ayuntamientos donde concurren separadamente y EAJ-PNV o EA cada partido respetará el criterio de la lista más votada, por lo que el partido de la lista menos votada no presentará candidato a la presidencia del municipio correspondiente. En los municipios de Álava y Bilbao el candidato a alcalde corresponde al PNV, y en los San Sebastián y Pamplona a EA. Igualmente, en el apartado 4. Elecciones Municipales, 4.1 Criterios generales, dice: “En aquellos municipios donde uno de los dos partidos tenga la presidencia de la corporación, se garantizará al otro partido la participación en la Comisión de Gobierno con al menos una delegación de área”.

71. Esta posibilidad estaba anunciada ya desde 1997, cuando Fernando Buesa, secretario general del PSE-PSOE de Álava, al romper los acuerdos con el PNV en la Diputación foral de Álava anunció al PNV ante las Juntas Generales: “Ustedes nos han engañado. En Álava hace falta una revuelta social, pacífica y democrática. En la medida en que dependa de los socialistas, Álava y Vitoria ya no serán nacionalistas, ni el diputado general, ni el alcalde” (*El País*, 9 de mayo de 2001, p. 15).

tituciones en alusión no solo al ejecutivo vasco sino también a las diputaciones forales.⁷² Las estrategias coalicionales resultantes se resume en el balance siguiente:

–El PNV, EA y EH acordaron apoyar la lista más votada de cada una de las tres formaciones: en los 52 municipios en los que hubo pacto (23 en Vizcaya, 19 en Guipúzcoa y 10 en Álava), el PNV obtuvo 32 alcaldías (incluida Bilbao); EH, 18, y EA, sólo 2. La coalición PNV-EA obtuvo las presidencias de la diputaciones forales de Guipúzcoa y de Vizcaya, esta última con el apoyo del PSOE.

–El PP obtiene la Alcaldía de Vitoria como lista más votada o en minoría, gracias a la abstención del PSOE, aunque contó con el apoyo explícito de Unidad Alavesa, pero no sumaban mayoría absoluta (una coalición minoritaria). Igualmente, el PP obtiene la Diputación Foral de Álava con los apoyos de UA y PSOE. No obstante, el PSOE rechazó su participación en los órganos de gobierno del Ayuntamiento de Vitoria y de la Diputación Foral de Álava.

–Por último, el PSOE mantendría la Alcaldía de San Sebastián con el apoyo del PP.

e) La concertación de coaliciones poselectorales en Cataluña se articula, por un lado, entre los partidos de izquierda PSC-PSOE e IC-V-EPM, al que también se suma en determinados municipios ERC; y, por otro, CiU, que recibe apoyos tanto del PP como de ERC. No obstante, en la práctica coalicional también se registran acuerdos específicos en municipios en los que se combinan diferentes entidades políticas como independientes, partidos nacionalistas y partidos de izquierda. Por ejemplo, en 28 de los 51 municipios de más de 50.000 habitantes y capitales comarcales se concertan coaliciones –para la elección del alcalde o la formación del equipo de gobierno–, de los que en 17 participan el PSC-PSOE, IC-V-EM y ERC, bien de forma conjunta, bien en combinaciones entre sí, en 3 entre CiU y ERC, y en 2 entre CiU y PP.⁷³ Estas prácticas coalicionales se producen en municipios en los que ningún partido obtiene la mayoría suficiente y en algunos en los que un partido ostenta la mayoría absoluta.

f) El pacto “anti-GIL”⁷⁴ en Andalucía y en Ceuta y Melilla concitó a diferentes partidos distantes ideológicamente como IU, PSOE, PA y PP. En Andalucía, el GIL se presentó en 11 municipios con el resultado de tres alcaldías: Marbella (Málaga) y La Línea de la Concepción (Cádiz) con mayoría absoluta, y Casares (Málaga), en minoría, como lista más votada. Los acuerdos entre los partidos anteriormente citados impidieron que el GIL accediera a las alcaldías en minoría como la lista más votada en Estepona, Manilva, Ronda (de la provincia de Málaga) y San Roque (Cádiz).

En las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla el proceso coalicional era más complejo por la fragmentación existente y porque el GIL obtuvo un escaño menos para la mayoría absoluta en Ceuta y la minoría mayoritaria en Melilla, por lo que cualquier coalición vencedora mínima alternativa necesitaba en el caso de Ceuta integrar a tres partidos y, en Melilla, a cuatro. Los dos partidos de ámbito estatal con repre-

72. La dirección del PSE-EE concedió libertad absoluta a los alcaldes socialistas para que negocien con PNV o con PP la gobernabilidad de los municipios (*El Mundo*, 8 de julio de 1999).

73. Para la relación de los municipios citados véase Pallarés (1999: 223-225).

74. El Grupo Independiente Liberal (GIL) es un partido populista y conservador creado por Jesús Gil y Gil, empresario y propietario del club de fútbol Atlético de Madrid, que compitió por primera vez a las elecciones locales de 1991 en el municipio de Marbella (Málaga), e inscrito en el registro de partidos el 28 de febrero de 1992. El Sr. Gil dimitió el 24 de abril de 2002 como alcalde de Marbella, a consecuencia de un sentencia judicial firme que le inhabilita para el desempeño de cargo público.

sentación en ambas ciudades autónomas, PP y PSOE, estaban dispuestos a concitar cualquier coalición que impidiese el acceso del GIL a la presidencia respectiva. Sin embargo, la imposición desde la Ejecutiva Federal del PSOE de apoyar al candidato del PP en Ceuta y al de UPM en Melilla creó serias resistencias en la organización local socialista hasta el punto de desembocar en una crisis orgánica en ambas ciudades.

En Ceuta estaban representados cuatro partidos, y la única coalición vencedora mínima era la integrada por PP (8)-PDSC (3)-PSOE (2), que suman el 52% de los votos frente a los 12 (48%) del GIL. El pacto se llevó a cabo, y fue elegido alcalde-presidente de la ciudad autónoma el candidato del PP. Los socialistas ceutíes se mostraban contrarios a apoyar al candidato del PP, hecho que motivó la dimisión de la Ejecutiva Regional. No obstante, los diputados locales o los concejales socialistas se sometieron a la disciplina del partido, pero renunciaron a su escaño en discrepancia con el acuerdo. El escenario cambió unos días más tarde cuando una diputada local socialista, que sustituyó a uno de los dos dimitidos, fue captada por el GIL para apoyar una moción de censura. El 23 de agosto de 1999, en un poco más de un mes desde la formación del Gobierno de coalición, los votos del GIL y de la tráfuga del PSOE hicieron prosperar la moción de censura, que sumaban el 52% de los votos en el Pleno de la Asamblea de Ceuta.

Sin embargo, lejos de estabilizarse el nuevo gobierno de coalición resultante, en diciembre de 2000 surgió de nuevo la inestabilidad política pero en el seno de las filas del GIL. Las dimisiones en cascada de consejeros del Gobierno de la ciudad autónoma y su integración en el Grupo Mixto favorecieron la posibilidad de una moción de censura. Esta nueva moción de censura auspiciada por PP, PDSC y PSOE, fue posible al contar con el apoyo de una diputada local ex GIL que no había firmado la anterior moción de censura de su partido al haber sustituido una baja de esa formación. La votación se celebró el 6 de febrero de 2001, y resultó elegido alcalde-presidente el candidato propuesto del PP que obtuvo el apoyo de la citada coalición alternativa integrada por PP (8), PDSC (3), PSOE (1) y 5 diputados locales ex GIL, la que firmó la moción más otros 4 tránsfugas del GIL, que suman el 68% del total del Pleno de la asamblea.

En Melilla, el escenario era más complejo porque la representación de seis partidos en asamblea, incluido el GIL (que dispone de 7 escaños), admitía diversas hipótesis de coaliciones. El pacto alcanzado entre PP (5), PSOE (2) y PIM (3) para apoyar al candidato de UPM (3) –una coalición vencedora mínima con el 52% de los votos–, no fue asumido a última hora por los diputados locales socialistas. En la votación del alcalde-presidente los dos diputados del PSOE y los siete del GIL apoyaron al candidato de Coalición por Melilla (CpM) que disponía de cinco escaños: una coalición mínima vencedora mínima que suma el 56% de los votos de la asamblea. Desde la Ejecutiva Federal del PSOE se instó a los dos diputados locales socialistas que pusieran sus actas a disposición del partido, que finalmente dimitieron,⁷⁵ aunque hubo un intento de una diputada de revocar la dimisión pero no fue aprobada por la Junta Electoral.

75. En 1995 también se produjo un precedente. El GIL obtuvo en aquellas elecciones locales las alcaldías de Marbella y Estepona con mayoría absoluta, y la de Casares, también en la provincia de Málaga, gracias al apoyo de dos concejales del PSOE a pesar de las instrucciones en contra de la dirección provincial del partido (La Voz de Galicia, 18 de junio de 1995, p. 17).

Para resolver la situación creada los partidos inicialmente coaligados mostraron estrategias diferentes: por un lado, el PSOE proponía un “gobierno de concentración democrática” en torno a la CpM; y por otro, la de PP, UPM y PIM, que instaban a la dimisión del alcalde-presidente o, en caso contrario, interponer una moción de censura. Sin embargo, la situación de inestabilidad se mantuvo durante un año, en el que se sucedieron seis gobiernos presididos por CpM.⁷⁶ hasta que, finalmente, el 17 de julio de 2000 prosperó la moción de censura presentada por una coalición mínima vencedora alternativa: PP (5), UPM (3), PSOE (2) y Grupo Mixto (2 tránsfugas del GIL y un tránsfuga del PIM), que suman el 52% de los votos de la asamblea. La elección del alcalde-presidente recayó en el candidato de UPM (senador en las generales de 2000 en coalición con el PP), que ya fue propuesto en el acuerdo inicial después de las elecciones locales.

Sin embargo, la dinámica política durante el periodo de mandato local desemboca en dos comportamientos que modificarán las circunstancias iniciales que concitaron el pacto “anti-GIL”. En primer lugar, el desmoronamiento del GIL, que conlleva la movilidad política de sus concejales, bien integrándose en el Grupo Municipal Mixto en el ayuntamiento correspondiente, bien su afiliación a otros partidos como al PP. En segundo lugar, las desavenencias entre los distintos partidos que suscribieron el acuerdo “anti GIL” desembocaron en la ruptura del mismo y en la concertación de coaliciones políticas alternativas interponiendo mociones de censura en las que participan los ex concejales del GIL.

En resumen, el balance de la constitución de los gobiernos locales centrado en las capitales de provincia es el siguiente: las alcaldías ostentadas con mayoría absoluta de un solo partido son 28 (53,8%); las conseguidas en minoría o como lista más votada son 4 (7,7%), y las obtenidas mediante coalición son 20 (38,5%). Las coaliciones concertadas son 15 vencedoras mínimas, 2 minoritarias y 3 sobredimensionadas, aunque en dos casos un partido dispone de mayoría absoluta. En las diputaciones provinciales se incrementa, respecto a 1995, el número de presidencias ostentadas con mayoría absoluta de un solo partido, en total son 31 (81,6%), y las obtenidas mediante coalición son 7 (18,4%).

El PP obtiene en total 30 alcaldías en los municipios capitales de provincia (55,7%) –incluida la de UPN en Pamplona–, que suponen diez menos que las ostentadas en 1995. El descenso del voto urbano reduce a 23 las alcaldías ostentadas con mayoría absoluta, consigue 2 en minoría (Teruel y Zaragoza) en la medida de que PSOE, PAR y CHA no forman una coalición alternativa, y las 4 restantes en coalición. Estas últimas corresponden a la citada de Vitoria, que la hemos considerado como una coalición minoritaria por el apoyo explícito de UA, aunque la

76. Los seis gobiernos bajo la presidencia de don Mustafa Hamed Moh-Mohamed (Aberchan), entre el 24 de julio de 1999 y el 24 de julio de 2000, según los apoyos de los diputados locales o concejales en el Pleno de la Asamblea de Melilla fueron los siguientes: Aberchan I, coalición minoritaria [CpM (5), GIL (7)], total 12 (48%); Aberchan II, gobierno minoritario de CPM, total 5 (20%); Aberchan III, coalición minoritaria [CpM (5)-PIM (3)], total 8 (32%); Aberchan IV, coalición minoritaria [CpM (5), PIM (3), PSOE (2)], total 10 (40%); Aberchan V, coalición vencedora mínima [CpM (5), GIL (5), PIM (3)], total 13 (52%); y Aberchan VI, coalición minoritaria [CpM (5), PIM (2)], total 7 (28%).

elección del alcalde se produce por la previsión legal que en ausencia de mayoría absoluta la proclamación es automática para el cabeza de la lista más votada; la de Santander, que a pesar de disponer el PP de mayoría absoluta recibe el apoyo del PRC; la de León en coalición con UPL; y en un primer momento la Alcaldía-presidencia de Ceuta mediante la citada coalición con PSOE y PSDC, arrebatada después por una moción de censura. Por último, el PP consigue 18 presidencias de diputaciones provinciales, el 47,4% del total, que las ostenta en su totalidad con mayoría absoluta.

El incremento anteriormente señalado de los apoyos al PSOE en estas elecciones locales respecto a 1995 tiene su reflejo en la recuperación de alcaldías en las capitales de provincia. Ahora bien, esta recuperación se amplifica más por la capacidad de generar acuerdos coalicionales que por mayorías absolutas. En total el PSOE ostenta 15 alcaldías (28,8%), 4 con mayoría absoluta, y 11 mediante coalición. Los apoyos que recibe el PSOE en estas últimas proceden de los siguientes partidos: en 2 sólo de IU (Almería y Albacete); en Huesca, de IU y CHA; en Granada, de IU y PA; en Sevilla, del PA; en Burgos, de IU y Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano (TC-PNC); en Soria, de IU y un partido local (ALSI); en Barcelona de IC y ERC; en Lleida, de IC; en Lugo, del BNG, y en San Sebastián, del PP. En cambio en las diputaciones provinciales casi duplica el número de presidencias registradas en 1995, en total obtiene 16 (42,1%): 10 las ostenta con mayoría absoluta, y 6 mediante coalición. Estas últimas con apoyo de IU (Córdoba, Málaga y Guadalajara), del PA (Cádiz), y del PAR y CHA (Zaragoza y Huesca).

Finalmente, sobre la inestabilidad política local durante el periodo de mandato local 1999-2003 hay que destacar que se produce en un contexto con dos novedades, ya citadas anteriormente: las modificaciones legislativas sobre el procedimiento de la interposición de mociones de censura local, y la regulación de una nueva institución de control como la cuestión de confianza (Ley orgánica 8/1999); y el acuerdo denominado *Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*, alcanzado entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas el 7 de julio de 1998, en el marco del conjunto de las *Medidas para el desarrollo del gobierno local*, para combatir políticamente los comportamientos de transfuguismo en las instituciones locales. Sin embargo, a pesar del acuerdo, estos comportamientos vinculados o con efectos en la interposición de mociones de censura no se han dejado de producir durante este periodo de mandato local. El número de mociones de censura interpuestas en este periodo, según datos parciales entre las elecciones locales de 1999 y septiembre de 2002, ascienden a 153 (1,9% del total de municipios), de las que en 54 casos –el 35,3% del total– han mediado comportamientos de transfuguismo.⁷⁷ En comparación con los tres periodos anteriores de mandato local, es el segundo registro de mociones más elevado.

77. Los datos provisionales fueron expuestos por el ministro de Administraciones públicas en la reunión de la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo, de 25 de septiembre de 2002, y comprenden las mociones de censura interpuestas entre julio de 1999 y el 20 de septiembre de 2002.

5. Balance de la práctica de las coaliciones poselectorales en los gobiernos locales y diputaciones provinciales de régimen común

5.1. La coaliciones poselectorales en los gobiernos locales

Centramos la recapitulación de las prácticas coalicionales en los gobiernos locales entre 1979 y 1999 en los municipios de la capitales de provincia, de acuerdo con el proceso analizado en el apartado anterior. Por tanto, se refiere a la primera de las secuencias de la formación de gobierno como es la elección del alcalde por el Pleno de la corporación. La dinámica general del momento coalicional suele ser poselectoral, aunque también se han producido acuerdos preelectorales que, en algunos casos, contemplaban coaliciones electorales. Igualmente y como práctica habitual, los pactos poselectorales incluyen la elección del alcalde y la segunda secuencia de la formación de gobierno que alcanza al nombramiento el nombramiento del “entorno ejecutivo” o equipo de gobierno. En definitiva, donde se materializa un gobierno local de coalición: la integración de dos o más partidos en los órganos unipersonales y colegiados que integran el equipo de gobierno, según el procedimiento del modelo-orgánico funcional que rija en cada periodo de mandato local. Sin embargo, los acuerdos coalicionales para la formación de gobierno pueden ser plenos o parciales; es decir, si comprenden las dos secuencias citadas o bien sólo una. Las consideraciones generales que se pueden extraer son las siguientes:

–La “nacionalización/estatalización” o “regionalización”, en su caso, de la política local, o la competición y la representación de partidos de ámbito estatal (PAE) y de partidos de ámbito no estatal, nacionalistas o regionalistas (PANE), caracteriza la concertación de coaliciones locales (cuadros 5 y 6). Una dinámica relacionada, a su vez, con el grado de descentralización territorial de las organizaciones partidarias. Esta dinámica propicia la concertación de pactos generales o globales que pueden tener distintos modos de formalizarse, desde pactos por escrito o no, hasta “no-pactos” o “coaliciones pasivas”; es decir, la práctica del “criterio que gobierne la lista más votada” que se traduce en la abstención para la elección del alcalde.

–La “nacionalización” o “estatalización” de las alcaldías de las capitales de provincia queda reflejada en la proporción que ostentan los partidos de ámbito estatal. De un total de 312 casos entre 1979 y 1999 (52 capitales en seis elecciones locales), la distribución de las alcaldías es la siguiente: el 85,3% corresponden a partidos de ámbito estatal; el 11,9%, a partidos de ámbito no estatal; el 1,6% son obtenidas mediante coaliciones electorales mixtas (PAE y PANE), y el 1,3% las ostentan partidos locales o Agrupaciones de electores independientes (entre 1979 y 1987). Los partidos de ámbito estatal que concentran el mayor número de alcaldías son PSOE (42,9%) y AP/PP (33%).

Cuadro 5. Resultados de las elecciones locales en España (1979-1987)

Partidos	1979				1983				1987									
	Votos		Concejales		Alcaldes		Votos		Concejales		Alcaldes		Votos		Concejales		Alcaldes	
	%		%		%		%		%		%		%		%		%	
CD/AP	3,0	3,5	2,5	2,5	25,9	30,7	30,8	20,7	25,2	27,3								
UCD	31,3	43,3	49,4	-	1,8	1,8	2,2	9,7	9,0	8,3								
CDS	-	-	-	-	42,7	34,5	32,9	36,7	35,3	35,6								
PSOE	27,9	17,5	14,0	8,0	3,6	3,6	2,2	7,8	3,9	1,7								
PCE-PSUC/IU-IC	12,7	5,4	2,9	4,1	4,8	4,8	5,4	5,1	6,6	7,3								
CiU	3,0	2,5	2,7	2,2	1,9	1,9	2,1	1,2	1,2	1,5								
PNV	2,1	1,5	1,7	0,6	0,2	0,2	0,1	1,1	0,4	0,2								
PSA/PA	1,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1								
BNPG/BNG	0,5	0,4	0,1	4,1	5,2	5,2	5,8	10,4	9,5	8,3								
Otros	2,4	1,5	1,1	9,8	17,0	17,0	18,5	4,9	8,6	9,6								
AEI y otros ⁽¹⁾	14,8	23,9	25,3	100	100	100	100	100	100	100								
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100								
Abstención (%)		37,4			32,3				30,9									
Municipios		8.044			8.044				8.063									

(1) AEI: Agrupaciones de electores independientes.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6. Resultados de las elecciones locales en España (1991-1999)

Partidos	1991			1995			1999		
	Votos	Concejales	Alcaldes	Votos	Concejales	Alcaldes	Votos	Concejales	Alcaldes
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
PP	25,3	29,1	31,3	35,3	37,6	42,2	35,1	37,7	42,7
CDS	3,9	4,4	4,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
PSOE	38,3	38,1	39,0	30,8	32,2	29,7	34,9	33,6	31,4
IU-IC ⁽¹⁾	8,4	3,9	1,6	11,7	5,3	2,3	6,6	3,5	1,8
CiU	4,9	6,6	7,3	4,4	6,4	7,7	3,7	6,3	7,1
PNV ⁽²⁾	1,6	1,5	1,7	1,4	1,5	1,9	1,3	0,6	2,0
PA	1,8	0,8	0,3	1,2	0,5	0,3	1,7	0,8	0,4
BNG	0,6	0,4	0,1	0,9	0,6	0,2	1,4	0,9	0,2
Otros	11,1	8,2	7,4	9,3	9,2	7,8	8,6	8,4	4,7
AEI y otros ⁽³⁾	4,1	6,9	7,1	3,3	6,2	7,8	6,3	7,6	9,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Abstención (%)		37,2			30,3			36,0	
Municipios		8.097			8.098			8.105	

(1) IU e IC en 1991, 1995, excepto en 1999 que no figura IC con IU.

(2) En 1999 se consignan los datos de la coalición electoral PNV-EA.

(3) AEI: Agrupaciones de electores independientes.

Fuente: elaboración propia.

—Los tipos de elección de los alcaldes de las capitales de provincia en estos veinte años de democracia local son los siguientes: elegidos con mayoría absoluta de un solo partido, el 42%; en minoría de un solo partido, el 26,3%, al aplicarse la previsión legal de la elección automática del cabeza de la lista más votada en el caso que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera y única votación; y mediante una coalición, el 31,7% (cuadro 7). Entre las coaliciones se distinguen, a su vez, los tipos siguientes: el 25,3% son vencedoras mínimas; el 5,1%, sobredimensionadas, y el 1,3%, minoritarias. En este último caso de coalición minoritaria el alcalde resulta elegido, de facto, en virtud de la citada aplicación legal de la elección automática del cabeza de la lista más votada al no obtener otro candidato la mayoría absoluta. Respecto a las sobredimensionadas señalar que se incluyen cuatro casos en los que uno de los partidos dispone de mayoría absoluta (dos en 1999 y uno respectivamente en 1983 y 1995).

—Según los ciclos de mayorías en las elecciones locales: UCD (1979), PSOE (1983, 1987 y 1991) y PP (1995 y 1999), la elección de las alcaldías en las capitales de provincia ofrece sus particularidades. La UCD obtuvo en 1979 la mayoría minoritaria en casi todas las capitales; sin embargo, el 61,5% de las alcaldías fueron elegidas mediante coaliciones alternativas —impulsadas por los partidos de izquierda—; el 9,5% fueron elegidas con mayoría absoluta (todas de UCD), y el 28,8%, en minoría. Entre 1983 y 1991 destaca la elección por mayoría absoluta del 69,2% de las alcaldías (1983) mientras que en 1987 el 65,4% son elegidas en minoría sobre todo las que obtiene el PSOE al producirse “coaliciones pasivas” (dada la estrategia del CDS); es decir, obtiene la Alcaldía el cabeza de la lista más votada. Por el contrario, en 1991 destacan las coaliciones en el 42,3% de las capitales de provincia en la medida en que se lleva a cabo una estrategia coalicional propiciada por el descenso del PSOE y el incremento del PP y de partidos de ámbito no estatal. El ciclo de mayorías del PP también registra en 1995 un incremento de alcaldías obtenidas en mayoría (63,5%), pero en las elecciones de 1999 las alcaldías conseguidas mediante coalición son el 38,5% en la medida que el PSOE recupera voto urbano y la izquierda recupera la práctica de las coaliciones (cuadros 8 y 9).

—Los partidos que concentran el mayor número de las coaliciones concertadas —de un total de 99— para la elección de los alcaldes de las capitales de provincia son el PSOE (51,5%) y AP/PP (15,1%). Ahora bien, el 34,3% de las citadas coaliciones se realizan entre partidos de ámbito estatal; el 2%, entre partidos de ámbito no estatal, y el 63,6% son mixtas (entre PAE y PANE). El PSOE obtiene entre 1979 y 1999 un total de 134 alcaldías de capitales de provincia de las que el 37,3% son mediante mayoría absoluta con sus propios votos; el 24,6%, en minoría como lista más votada, y el 38,1%, mediante coalición. De las 51 alcaldías que el PSOE obtiene en coalición, los apoyos que recibe son los siguientes: en 24 casos (47,1%) de partidos de ámbito estatal (PCE/IU, CDS); en 14 (27,5%) de partidos de ámbito estatal y no estatal, y en 13 (25,5%) sólo de partidos de ámbito no estatal (PA, BNG, ERC, PNV). Por último, señalar que de las citadas 51 coaliciones en las que resulta beneficiado el PSOE en 42 (el 82,3%) recibe el apoyo del PCE/IU, PSUC e IC. En cuanto a las alcaldías capitales de provincia que obtiene AP/PP en el periodo asciende a un total de 104 —incluidas las coaliciones electorales con CdeG, UM y UPN— de las que el 65,3% son con mayoría absoluta con sus propios votos;

Cuadro 7. Tipo de elección de alcalde en las capitales de provincia (elecciones locales de 1979 a 1999)

Tipo de elección del alcalde	1979		1983		1987		1991		1995		1999	
	n...	%										
1. Mayoría absoluta⁽¹⁾	(5)	(9,6)	(36)	(69,2)	(12)	(23,1)	(17)	(32,7)	(33)	(63,5)	(28)	(53,8)
2. Minoría⁽²⁾	(15)	(28,8)	(9)	(17,3)	(34)	(65,4)	(13)	(25,0)	(7)	(13,5)	(4)	(7,7)
3. Coalición en el Pleno	(32)	(61,5)	(7)	(13,5)	(6)	(11,5)	(22)	(42,3)	(12)	(23,0)	(20)	(38,5)
3.a) Vencedora mínima	22	42,3	6	11,5	5	9,6	22	42,3	9	17,3	15	28,8
3.b) Sobredimensionada	10	19,2	1	1,9	1	1,9	-	-	1	1,9	3	5,8
3.c) Minoritaria⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3,8	2	3,8
Total⁽⁴⁾	(52)	(100)	(52)	(100)	(52)	(100)	(52)	(100)	(52)	(100)	(52)	(100)

(1) Mayoría absoluta: sólo con los votos de la lista del alcalde.

(2) Minoría: el alcalde es elegido como cabeza de la lista más votada.

(3) Coalición minoritaria: el alcalde es elegido de hecho como cabeza de la lista más votada, aunque reciba apoyos de otras listas pero que no suman mayoría absoluta.

(4) Entre las 52 capitales de provincia están incluidas Ceuta y Melilla (ciudades autónomas a partir de 1995).

Fuente: elaboración propia.

el 20,2%, en minoría como lista más votada, y el 14,4%, mediante coalición. Las coaliciones poselectorales que concierne AP/PP son 15, de las que en 13 casos los apoyos proceden de partidos de ámbito no estatal –como PAR, UV, PRC, UPL, PA–, y en un caso respectivamente de partidos de ámbito estatal (CDS, PSOE) y mixto (estatal y no estatal).

–Entre las motivaciones de los actores políticos para la concertación de coaliciones destacan la obtención de cargos (*office*), aunque no se disocian de manera taxativa de las centradas en la aplicación de políticas (*policy*). La distancia ideológica también es una de las motivaciones que facilitan o excluyen las posibilidades coalicionales. Si bien la tendencia es la de formalizar coaliciones conectadas ideológicamente no se puede descartar la personalización de la política local como factor que puede impedir coaliciones conectadas o facilitar aquellas no conectadas. Igualmente, las coaliciones concertadas entre partidos no conectados se deben a estrategias coyunturales para impedir que un determinado partido o partidos, por ejemplo, antisistema, ostente la alcaldía de un gobierno local.

–El número de partidos implicados en la formación de las 99 coaliciones locales en las capitales de provincia ha oscilado entre dos y cuatro, aunque en la mayoría (64,6%) han participado sólo dos partidos, en el 31,3% de los casos tres partidos, y cuatro en el 4%. En cuanto al formato del sistema de partidos en el conjunto de las capitales de provincia entre 1979 y 1999 se registra un promedio del índice efectivo de partidos en el Pleno del 2,8. Según el tipo de elección del alcalde el promedio del índice efectivo de partidos es el siguiente: el 2,3 en las capitales cuyo alcalde es elegido con mayoría absoluta de un solo partido, de 3 en aquellas elegidas en minoría o como lista más votada, y de 3,2 donde se han concertado coaliciones. De estas últimas se distingue que en las vencedoras mínimas el promedio del índice es de 3,1; en las sobredimensionadas, de 3,4, y en las minoritarias, de 4,5.

–Los apoyos a la elección del alcalde se reflejan en el porcentaje de votos, de concejales, que recibe bien sea con mayoría o en minoría de un solo partido, bien en coalición; es decir, de dos o más partidos. El promedio de votos al alcalde elegido en las 99 coaliciones registradas entre 1979 y 1999 es el 53%, y el del conjunto de las capitales es el 53,4%. Sin embargo, el promedio de apoyos que recibe el alcalde en las capitales elegidas con mayoría absoluta es el 57,8% y el 42,6% en las elegidas en minoría de un solo partido. El promedio de votos en las capitales en las que se concertan coaliciones supera en todas las elecciones –excepto, en 1999– al promedio del conjunto de ayuntamientos. En 1987 destaca el promedio más bajo para el total de municipios, al registrarse en aquel periodo el mayor número de alcaldías elegidas en minoría.

–La continuidad o la discontinuidad de los partidos que han ostentado las alcaldías de los municipios de las capitales de provincia entre 1979 y 1999 se registra en el cuadro 10, incluido el tipo de elección del alcalde. La discontinuidad de partidos en las alcaldías de las capitales de provincia queda reflejada en que sólo en el 5,8% de estos municipios el mismo partido ha ostentado la alcaldía durante seis periodos de mandato local continuados: en Barcelona y Girona el PSOE, y el PNV en Bilbao. En el 42,3% de los municipios se han alterado dos partidos; en el 34,6%, tres partidos; en el 15,4%, cuatro partidos

Cuadro 8. Partidos que han ostentado las alcaldías de los municipios de las capitales de provincia según el tipo de elección (elecciones locales de 1979 a 1987)

Partidos (ámbito territorial)	1979						1983						1987						
	Tipo de elección			Total			Tipo de elección			Total			Tipo de elección			Total			
	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n....	Minoría	Coalición	n....	Minoría	Coalición	n....	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n....	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n....	%
PAE	-	-	-	-	-	-	7	3	-	10	19,2	1	6	1	8	15,4			
PAE/Galicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1,9			
PAE/CdeG ⁽²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
PAE	5	11	5	21	40,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
PAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	5,8			
PAE	-	-	23	23	44,2	3	4	35	67,3	7	21	1	29	55,8					
PAE	-	-	1	1	1,9	-	1	1	1,9	1	1,9	-	1	1	1,9				
PAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9			
Andalucía	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Canarias	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Canarias	-	-	-	-	-	1	-	-	1,9	1	1,9	-	-	-	-	1,9			
Cataluña	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Galicia	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Galicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Galicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1,9			
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1,9			
País Vasco	-	3	-	3	5,8	-	3	3	5,8	-	-	-	1	-	-	1,9			
País Vasco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	3,8			
PAL	-	1	-	1	1,9	-	2	2	3,8	1	1,9	-	-	-	-	1,9			
Total	5	15	32	52	100	36	9	7	52	100	12	34	6	52	100				
%	9,6	28,8	61,5	69,2	17,3	13,5	23,1	65,4	11,5										

(*) Mayoría absoluta: sólo con los votos de la lista del alcalde. Minoría: el alcalde es elegido como cabeza de la lista más votada. Los tipos de coalición pueden ser: vencedoras mínimas, sobredimensionadas o minoritarias.

(1) En 1983 la coalición electoral integrada por AP, PDP y UL.

(2) Coalición electoral entre AP y CdeG en Ourense, el alcalde es de CdeG.

(3) AEI: Agrupaciones de electores independientes.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9. Partidos que han ostentado las alcaldías de los municipios de las capitales de provincia según el tipo de elección (elecciones locales de 1991 a 1999)

Partidos (ámbito territorial)	1979						1983						1987					
	Tipo de elección			Total														
	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición		Mayoría absoluta	Minoría	Coalición			
n....	n....	n....	n....	%														
PAE	5	3	5	13	25	30	4	5	5	39	75	23	2	4	29	55,8		
PAE/Baleares	1	-	-	1	1,9	1	-	-	-	1	1,9	-	-	-	-	-		
PAE/Navarra	-	1	-	1	1,9	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1,9		
PAE	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,9		
PAE	9	7	11	27	51,9	2	2	1	5	9,6	4	-	11	15	28,8			
PAE	1	1	1	2	3,8	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,9		
Andalucía	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Aragón	-	-	1	1	1,9	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-		
Canarias	1	-	-	1	1,9	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-		
Canarias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1,9		
Cataluña	1	-	-	1	1,9	-	1	-	1	1,9	-	-	1	-	1	1,9		
Galicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,9		
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-		
País Vasco	-	1	1	2	3,8	-	-	2	2	3,8	-	-	1	1	1	1,9		
Ceuta	-	-	1	1	1,9	-	-	1	1	1,9	-	-	-	-	-	-		
Melilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,9		
Total	17	13	22	52	100	33	7	12	52	100	28	4	20	52	100			
%	32,7	25	42,3	63,5	100	63,5	13,5	23	53,8	100	53,8	7,7	38,5	52	100			

(*) Mayoría absoluta: sólo con los votos de la lista del alcalde. Minoría: el alcalde es elegido como cabeza de la lista más votada. Los tipos de coalición pueden ser: vencedoras mínimas, sobredimensionadas o minoritarias.

(1) Coalición electoral entre PP y UMI en Palma de Mallorca, el alcalde es del PP.

(2) El PP está integrado en UPN (Pamplona).

Fuente: elaboración propia.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 10. Continuidad y discontinuidad en las alcaldías de los municipios de las capitales de provincia (elecciones locales de 1979 a 1999)

Capitales de provincia agrupadas por comunidades autónomas	1979		1983 ⁽¹⁾		1987		1991		1995		1999	
	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección
Almería	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	m	PP	ma	PSOE	cvm
Cádiz	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma
Córdoba	PCE	cs	PCE	cs	IU	m	IU	m	PP	m	IU	cvm
Granada	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PSOE	cvm
Huelva	PSOE	cs	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	m	PP	ma
Jáen	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Málaga	PSOE	cs	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	m	PP	ma
Sevilla	PSA	cs	PSOE	ma	PSOE	ma	PA	cvm	PP	cvm	PSOE	cvm
Huesca	UCD	m	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	m	PAR	cvm	PSOE	cvm
Teruel	UCD	m	AEI	cvm	PSOE	m	PAR	cvm	PP	cvm	PP	m
Zaragoza	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	m	PP	cvm	PP	m
Oviedo	UCD	cvm	PSOE	cvm	PSOE	m	PP	m	PP	ma	PP	ma
Palma de Mallorca ⁽²⁾	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PP-UM	ma	PP-UM	ma	PP	ma
Las Palmas	UPC	cvm	PSOE	ma	CDS	cvm	CDS	cvm	PP	ma	PP	ma
Santa Cruz de Tenerife	UCD	m	ATI	ma	ATI	ma	ATI	ma	ATI-CC	cvm	CC	ma
Santander	UCD	m	AP	ma	AP	m	PP	cvm	PP	cvm	PP	cs
Albacete	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	ma	PP	ma	PSOE	cvm
Ciudad Real	UCD	m	AP	ma	AEI	ma	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Cuenca	UCD	m	AP	ma	AP	ma	PSOE	ma	PP	ma	PSOE	ma
Guadalajara	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	IU	cvm	PP	ma	PP	ma
Toledo	UCD	cvm	PSOE	cvm	AP	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Ávila	UCD	ma	AP	m	CDS	ma	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Burgos	UCD	cs	AP	ma	SI	ma	PP	ma	PP	ma	PSOE	cvm
León	PSOE	cvm	AEI	cvm	AP	cvm	PP	cvm	PP	ma	PP	cvm
Palencia	UCD	cvm	AP	ma	AP	m	PSOE	m	PP	ma	PSOE	ma
Salamanca	PSOE	cvm	PSOE	ma	AP	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Segovia	UCD	ma	PSOE	m	CDS	cs	PP	m	PP	ma	UC-CDS	cvm
Soria	UCD	cvm	AP	ma	AP	m	PP	ma	PP	ma	PSOE	cvm

Capitales de provincia agrupadas por comunidades autónomas	1979		1983 ⁽¹⁾		1987		1991		1995		1999	
	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección
Valladolid	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Zamora	UCD	m	PSOE	ma	AP	m	PSOE	m	PP	ma	PP	ma
Barcelona	PSOE	cs	PSOE	cvm	PSOE	m	PSOE	m	PSOE	m	PSOE	cs
Girona	PSOE	cs	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
Lleida	PSOE	cs	PSOE	ma	CiU	cvm	PSOE	m	PSOE	m	PSOE	cs
Tarragona	PSOE	cs	PSOE	ma	PSOE	m	CiU	m	CiU	m	CiU	m
Badajoz	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma
Cáceres	UCD	m	PSOE	m	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
A Coruña	UG	cvm	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
Lugo	UCD	m	AP	m	CPG	cvm	PP	m	PP	ma	PSOE	cvm
Ourense ⁽³⁾	UCD	m	AP	m	AP-CdeG	m	PSOE	m	PP	ma	PP	ma
Pontevedra	UCD	m	AP	ma	IG	m	PP	cvm	PP	m	BNG	cvm
Madrid	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Murcia	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Pamplona ⁽⁴⁾	PSOE	cvm	PSOE	m	UPN	m	UPN	m	CDN	cvm	UPN	m
Bilbao ⁽⁵⁾	PNV	m	PNV	m	PNV	m	PNV	cvm	PNV	cm	PNV-EA	cm
San Sebastián	PNV	m	PNV	m	EA	m	PSOE	cvm	PSOE	cvm	PSOE	cvm
Vitoria	PNV	m	PNV	m	EA	m	PNV	m	PNV	cm	PP	cm
Logroño	UCD	m	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Alicante	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Castellón	PSOE	cs	PSOE	ma	PSOE	m	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Valencia	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	m	PP	cvm	PP	cs	PP	ma
Ceuta	AEI	m	PSOE	cvm	PSOE	cvm	PFC	cvm	PFC	cvm	PP	cvm
Melilla	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	cvm	PP	ma	CpM	cvm

Tipo de elección: ma, mayoría absoluta (sólo con los votos de la lista del alcalde); m, minoría (el alcalde es elegido como cabeza de la lista más votada); cvm, coalición vencedora mínima; cs, coalición sobredimensionada; cm, coalición minoritaria.

- (1) En 1983 coalición electoral integrada por AP, PDP y UL.
- (2) Coalición electoral entre PP y UM en 1991 y 1995, alcalde del PP.
- (3) Coalición electoral entre AP y CdeG en 1987, alcalde de CdeG.
- (4) A partir de 1991, el PP está integrado en UPN.
- (5) Coalición electoral entre PNV y EA en 1999, alcalde del PNV.

Fuente: elaboración propia.

distintos, y en el 1,9% (Teruel), hasta cinco partidos distintos. Por ejemplo, la alternancia entre PSOE y PP se ha producido en el 30,8% de los municipios, y entre UCD, PSOE y PP en el 19,2%. Igualmente, en el 67,3% de los municipios sólo han ostentado la alcaldía partidos de ámbito estatal; en el 11,5%, sólo partidos de ámbito no estatal, y en el 21,2% se han alternado tanto partidos estatales como no estatales.

–El PSOE es el partido que ha ostentado entre 1979 y 1999 el mayor número de alcaldías de las capitales de provincia y ha gobernado –al menos una vez–, en 45 de estos municipios que representan el 86,5%. El segundo partido es el PP, que ha gobernado, también al menos una vez, en 42 municipios (80,8%). En 27 municipios (el 51,9%) también han gobernado una vez otros partidos de ámbito estatal, como es el caso de la UCD (en 21) y del PCE/IU en Córdoba en cinco de los seis periodos de mandato local. Los partidos nacionalistas/regionalistas han gobernado en 20 municipios (38,5%), aunque sólo una vez en 10. Y por último, las Agrupaciones de electores independientes sólo han gobernado una vez en 4 municipios (7,7%).

–Otra faceta de la continuidad y la discontinuidad analizada es respecto al tipo de elección de los alcaldes de las capitales de provincia, al margen de la entidad política elegida. En el 84,6% de las capitales, en 44 de las 52, alguna vez la elección del alcalde ha sido con mayoría absoluta de un solo partido. Este tipo de elección sólo se ha producido en dos ciudades, Cuenca y Badajoz, en los seis periodos de mandato local, y han gobernado tanto UCD, AP/PP o PSOE. Igualmente, casi en el mismo número de municipios, 43 (el 82,7%), la elección también ha sido alguna vez en minoría o como lista más votada. La concertación de coaliciones vencedora mínimas para la elección del alcalde se ha producido al menos una vez en 41 municipios (78,8%), aunque el número máximo –en cinco de los seis periodos de mandato local– se ha registrado en dos municipios (León y Ceuta), las sobredimensionadas en 13 municipios (25%), y las minoritarias en 2 (3,8%) municipios (Bilbao y Vitoria) en dos ocasiones.

5.2. Las coaliciones poslectorales en las diputaciones provinciales

En la práctica de las coaliciones para la elección de los presidentes de las diputaciones provinciales se acentúa, aún más, el contexto de la “nacionalización/estatalización” o “regionalización” –en su caso– de la política local excluyendo por la vía de hecho, debido a las peculiaridades del sistema electoral provincial, la representación de las agrupaciones de electores “independientes”. Las elecciones provinciales son indirectas o de segundo grado. La distribución de escaños es proporcional (fórmula d’Hondt), en razón del número de concejales obtenidos por las listas en las elecciones locales en cada circunscripción provincial (la base son los partidos judiciales), sólo en 1979 (LEL), y a partir de las elecciones locales de 1983 (Ley orgánica 6/1983 y LOREG) la asignación de los diputados provinciales se realiza en función del número de votos. En consecuencia, los candidatos y los electores de los diputados provinciales son los concejales de la correspondiente lista que haya obtenido escaño en cada una de las circunscripciones provinciales.

Cuadro 11. Diputados provinciales y presidentes de diputaciones provinciales de régimen común obtenidos por partidos (elecciones locales de 1979 a 1999)

Partidos (ámbito territorial)	1979		1983 ⁽¹⁾		1987		1991		1995		1999	
	Diputados	Presidentes	Diputados	Presidentes	Diputados	Presidentes	Diputados	Presidentes	Diputados	Presidentes	Diputados	Presidentes
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Estatal (PAE)												
AP/PP ⁽²⁾	2,6	-	34,1	31,6	28,4	23,7	32,7	23,7	44,9	68,4	43,9	47,4
CD	61,4	69,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDS	-	-	0,8	-	7,5	5,3	1,5	2,6	-	-	0,1	-
PSOE	24,3	23,3	51,3	60,5	47,6	60,5	50,8	60,5	38,1	23,7	41,1	42,1
PCE/IU ⁽³⁾	5,3	-	3,4	-	3,9	-	3,4	-	6,6	-	3,2	-
Otros PAE	0,1	-	0,2	-	1,4	-	0,2	-	0,3	-	0,5	-
No Estatal (PANE)												
CiU	3,8	7,0	4,5	5,3	6,5	7,9	6,6	7,9	6,1	7,9	5,4	7,9
Otros PANE ⁽⁴⁾	1,0	-	3,6	2,6	4,0	2,6	4,7	2,6	3,7	-	5,4	2,6
AEI ⁽⁵⁾	1,5	-	2,1	-	0,8	-	0,2	2,6	0,4	-	0,4	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(n)	(1.152)	(43)	(1.022)	(38)	(1.028)	(38)	(1.032)	(38)	(1.034)	(38)	(1.034)	(38)

(1) En 1983 se reduce el número de diputaciones provinciales a 38 al constituirse las comunidades autónomas uniprovinciales de Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja.

(2) En 1983 la coalición electoral integrada por AP, PDP y UL.

(3) Incluidos el PSUC e IC hasta 1995.

(4) En 1983 el presidente corresponde a la coalición electoral entre Centristas de Ourense (CdO) y Partido Galeguista, en 1987 a la coalición entre Centristas de Galicia (nueva denominación de CdeO) y AP; en 1991 corresponde a CdG. En 1999 el presidente corresponde al PAR.

(5) AEI: Agrupaciones de electores independientes. En 1991 el presidente incluido en las AEI es un tránsfuga del PP.

Fuente: Márquez (2000b).

Cuadro 12. Tipos de elección de los presidentes de las diputaciones provinciales de régimen común (elecciones locales de 1979 a 1999)

Tipo de elección del presidente de la diputación	1979		1983		1987		1991		1995		1999	
	n.º	%										
1. Mayoría absoluta	(33)	(76,7)	(31)	(81,6)	(27)	(71,1)	(32)	(84,2)	(28)	(73,7)	(31)	(81,6)
2. Minoría	-	-	(3)	(7,9)	(4)	(10,5)	-	-	(4)	(10,5)	-	-
3. Coalición en el Pleno:	(10)	(23,3)	(4)	(10,5)	(7)	(18,4)	(6)	(15,8)	(6)	(15,8)	(7)	(18,4)
3.a) Vencedora mínima	8	18,6	4	10,5	5	13,1	6	15,8	6	15,8	6	15,8
3.b) Sobredimensionada	1	2,3	-	-	2	5,3	-	-	-	-	1	2,6
3.c) Minoritaria ⁽¹⁾	1	2,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	(43)	(100)	(38)	(100)	(38)	(100)	(38)	(100)	(38)	(100)	(38)	(100)

(1) Está incluida en 1979 como coalición minoritaria un empate técnico (en Albacete) entre una coalición (PSOE-PCE) y un partido (UCD) resuelto en favor del candidato de mayor edad (PSOE), según la regulación contenida en la LEL.

Fuente: Márquez (2000b).

La representación en las diputaciones provinciales, al ser unas elecciones indirectas, significa que está previamente “filtrada” por la existente en los gobiernos locales.⁷⁸ Esta representación corresponde mayoritariamente a los partidos de ámbito estatal con registros superiores al 88%, mientras que los partidos de ámbito no estatal alcanzan su máximo registro en 1991 (11,3%). Por el contrario las Agrupaciones de Electores Independientes obtienen su mayor registro de representación en 1983 (2,1%) y el mínimo en 1991 (0,2%). El sistema electoral provincial favorece la existencia de mayorías absolutas de un solo partido como se pone de manifiesto en la elección de los presidentes de las diputaciones provinciales (cuadro 11). En concreto, del total de los 233 casos –entre 1979 y 1999– el 91% de las presidencias de diputación han correspondido a partidos de ámbito estatal (UCD, AP/PP, CDS y PSOE), frente al 9% de los de ámbito estatal (concentradas sobre todo en CiU). Los partidos que mayor número de presidencias ostentan son el PSOE (44,6%) y el PP (31,8%).

Los presidentes de diputación provincial han sido elegidos, en conjunto, entre 1979 y 1999; el 78,1%, con mayoría absoluta de un solo partido; el 5,6%, por mayoría simple, y el 16,3%, mediante una coalición en el Pleno (cuadro 12). De las 38 coaliciones concertadas en las seis elecciones provinciales, el 86,8% han sido vencedoras mínimas; el 10,5%, sobredimensionadas, y el 2,6% han sido vencedoras mediante una coalición minoritaria. Los mayores registros de coaliciones por encima de la media se producen en 1979 (23,3%), 1987 (18,4%) y 1999 (18,4%), tres elecciones que coinciden también con el mayor número de coaliciones, por ejemplo, en las capitales de provincia, y en el caso de 1987 con el mayor registro de alcaldías elegidas en minoría.

La distribución de las presidencias de diputaciones provinciales obtenidas por partidos, de acuerdo con el tipo de elección se registra en los cuadros 13 y 14. Al igual que en las capitales de provincia se desprenden algunas conclusiones que están relacionadas sobre todo con los rendimientos del sistema electoral y la “nacionalización” o la representación mayoritaria de los partidos de ámbito estatal. Así como sobre la continuidad y la discontinuidad de los partidos en las presidencias, incluido el tipo de elección (cuadro 15).

–La continuidad de un mismo partido en la presidencia se registra en el 15,8% de las corporaciones provinciales: el PSOE en Cádiz, Jaén, Sevilla y Barcelona, y CiU en Girona y Tarragona. La alternancia entre dos partidos se ha producido en el 39,5% de las diputaciones, entre tres en el 36,8%, y entre cuatro partidos en el 7,9% (Teruel, Salamanca y Valladolid). En el caso de las alternancias entre dos partidos corresponde la práctica totalidad a las registradas entre UCP-PP, UCD-PSOE y PSOE-PP, y de las 14 diputaciones en las que se han alternado tres partidos, en 13, son las registradas entre UCD, PSOE y PP. Por tanto, los partidos de ámbito estatal han ostentado el 86,8% de las presidencias durante los seis periodos de mandato local, los de ámbito no estatal sólo el 5,3% (dos casos) y en el 7,9% (tres casos) han participado en la alternancia PAE y PANE.

78. Un análisis sobre el rendimiento del sistema electoral de las diputaciones provinciales se encuentra en Márquez (2000b).

Cuadro 13. Presidencias de diputaciones provinciales de régimen común por partidos y tipos de elección (elecciones locales de 1979 a 1987)

Partidos	1979					1983 ⁽¹⁾					1987				
	Tipo de elección			Total		Tipo de elección			Total		Tipo de elección			Total	
	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n.º	%	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n.º	%	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n.º	%
CD/AP ⁽²⁾	-	-	-	-	-	9	3	-	12	31,6	6	1	2	9	23,7
UCD	30	-	-	30	69,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	5,3
PSOE	2	-	8	10	23,3	20	-	3	23	60,5	18	3	2	23	60,5
CiU	1	-	2	3	7,0	1	-	1	2	5,3	2	-	1	3	7,9
CdeO/CdeG ⁽³⁾	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2,6	1	-	-	1	2,6
Total	33	-	10	43	100	31	3	4	38	100	27	4	7	38	100
%	76,7	-	23,3			81,6	7,9	10,5			71,1	10,5	18,4		

Tipo de elección del presidente: mayoría absoluta (sólo de la lista del presidente; minoría o mayoría simple (sólo de la lista del presidente)); y coalición poselectoral en el Pleno (vencedora mínima, sobredimensionada, minoritaria).

(1) En 1983 el número de diputaciones provinciales se reduce a 38, al constituirse las comunidades autónomas uniprovinciales de Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja.

(2) En 1983 la coalición electoral integrada por AP, PDP y UL.

(3) En 1983 coalición electoral en Ourense entre CdeO-PG y, en 1987, entre CdeG y AP.

Fuente: Márquez (2000b).

Cuadro 14. Presidencias de diputaciones provinciales de régimen común por partidos y tipos de elección (elecciones locales de 1991 a 1999)

Partidos	1991				1995				1999						
	Tipo de elección		Total		Tipo de elección		Total		Tipo de elección		Total				
	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n.º	%	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n.º	%	Mayoría absoluta	Minoría	Coalición	n.º	%
PP	8	-	1	9	23,7	20	1	5	26	68,4	18	-	-	18	47,4
CDS	-	-	1	1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSOE	21	-	2	23	60,5	5	3	1	9	23,7	10	-	6	16	42,1
CiU	3	-	-	3	7,9	3	-	-	3	7,9	3	-	-	3	7,9
CdeG	-	-	1	1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2,6
Ex PP ⁽¹⁾	-	-	1	1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	32	-	6	38	100	28	4	6	38	100	31	-	7	38	100
%	84,2	-	15,8	73,7	10,5	15,8	-	18,4	81,6	-	-	-	-	-	-

Tipo de elección del presidente: mayoría absoluta (sólo de la lista del presidente, minoría o mayoría simple (sólo de la lista del presidente), y coalición poselectoral en el Pleno (vencedora mínima, sobredimensionada, minoritaria).

(1) Tránsfuga del PP.

Fuente: Márquez (2000b).

Cuadro 15. Continuidad y discontinuidad en las presidencias de las diputaciones provinciales de régimen común (elecciones locales de 1979 a 1999)

Diputaciones provinciales agrupadas por comunidades autónomas	1979 ⁽¹⁾		1983 ⁽²⁾		1987		1991		1995		1999	
	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección
Almería	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	M	PP	ma
Cádiz	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	M	PSOE	cvm
Córdoba	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	cvm
Granada	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	m	PSOE	ma
Huelva	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
Jaén	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
Málaga	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	cvm	PSOE	cvm
Sevilla	PSOE	cs	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
Huesca	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	cvm	PSOE	cs
Teruel	UCD	ma	PSOE	cvm	PSOE	m	PSOE	m	PP	cvm	PAR	cvm
Zaragoza	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	cvm	PSOE	cvm
Albacete	PSOE	cm	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PSOE	ma
Ciudad Real	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PSOE	ma
Cuenca	UCD	ma	AP	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PSOE	ma
Guadalajara	UCD	ma	AP	ma	AP	ma	PSOE	ma	PP	ma	PSOE	cvm
Toledo	UCD	ma	AP	ma	AP	ma	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma
Ávila	UCD	ma	AP	m	CDS	cvm	CDS	cvm	PP	ma	PP	ma
Burgos	UCD	ma	AP	ma	AP	cs	PP	ma	PP	ma	PP	ma
León	UCD	ma	PSOE	cvm	PSOE	cvm	PSOE	cvm	PP	cvm	PP	ma
Palencia	UCD	ma	AP	ma	AP	ma	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Salamanca	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	m	ex PP ⁽³⁾	cvm	PP	ma	PP	ma
Segovia	UCD	ma	AP	ma	PSOE	m	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Soria	UCD	ma	AP	m	AP	ma	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Valladolid	UCD	ma	PSOE	ma	CDS	cvm	PSOE	cvm	PP	ma	PP	ma
Zamora	UCD	ma	AP	m	AP	m	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Barcelona	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	cvm	PSOE	cvm	PSOE	cvm	PSOE	ma

Diputaciones provinciales agrupadas por comunidades autónomas	1979 ⁽¹⁾		1983 ⁽²⁾		1987		1991		1995		1999	
	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección	Partido	Tipo de elección
Girona	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma
Lleida	CiU	cvm	PSOE	cvm	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma
Tarragona	CiU	cvm	CiU	cvm	CiU	cvm	CiU	ma	CiU	ma	CiU	ma
Badajoz	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
Cáceres	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma
A Coruña	UCD	ma	AP	ma	AP	cs	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma
Lugo	UCD	ma	AP	ma	AP	ma	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Ourense	UCD	ma	CdeO-PG ⁽⁶⁾	ma	CdeG ⁽⁶⁾	ma	CdeG ⁽⁶⁾	cvm	PP	ma	PP	ma
Pontevedra	UCD	ma	AP	ma	AP	ma	PP	ma	PP	ma	PP	ma
Alicante	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma
Castellón	UCD	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma
Valencia	PSOE	cvm	PSOE	ma	PSOE	ma	PSOE	ma	PP	ma	PP	ma

Tipo de elección: *ma*, mayoría absoluta (sólo con los votos de la lista del presidente); *m*, minoría o mayoría simple (sólo con los votos de la lista del presidente); *cvm*, coalición vencedora mínima; *cs*, coalición sobredimensionada; *cm*, coalición minoritaria.

(1) Diputaciones provinciales constituidas en 1979 que se disuelven a partir de 1983 al asumir sus competencias la comunidad autónoma correspondiente: Oviedo (Asturias), presidencia del PSOE (*cvm*); Santander (Cantabria), presidencia de UCD (*ma*); Madrid, presidencia del PSOE (*cvm*); Murcia, presidencia del PSOE (*ma*); y Logroño (La Rioja), presidencia de UCD (*ma*).

(2) En 1983 Alianza Popular forma parte de la coalición electoral AP, PDP y UL. (3) El presidente que figura como ex PP es un tráfuga.

(4) Coalición electoral entre CdeO y PG.

(5) Coalición electoral entre CdeG y AP.

(6) Centristas de Galicia (CdG) integrado en la coalición electoral CC-CDS

Fuente: elaboración propia.

–El PSOE ha ostentado entre 1979 y 1999 el mayor número de presidencias de diputación y ha gobernado –al menos una vez–, en 27 de las 38 existentes a partir de 1983 que representan el 71,1%.⁷⁹ El segundo partido es AP/PP, que ha gobernado, también al menos una vez desde 1983, en 26 diputaciones (68,4%). Otros partidos de ámbito estatal que han ostentando presidencias de diputación son la UCD –sólo en 1979– y el CDS (Ávila y Valladolid).⁸⁰ Los partidos nacionalistas/regionalistas han gobernado en 5 corporaciones provinciales (13,2%) en estos veinte años de democracia local, como CiU (Girona, Lleida y Tarragona), Centristas de Ourense/Centristas de Galicia en tres ocasiones (Ourense), y el PAR sólo una vez en Teruel.

–En cuanto a la continuidad y la discontinuidad de los tipos de elección de los presidentes de las diputaciones provinciales destacar que la tendencia ha sido más de continuidad; en este caso, de mayoría absoluta. Si bien en la totalidad de las corporaciones la elección ha sido alguna vez con mayoría absoluta de un solo partido, en concreto, en el 34,2% (13 casos) lo ha sido en los seis periodos de mandato local, en el 28,9% (11 casos) en cinco periodos, y destaca el caso de Teruel en el que sólo una vez la elección ha sido con mayoría absoluta (UCD en 1979). La elección en minoría o mayoría simple ha tenido lugar alguna vez en el 26,3% de las diputaciones, y se concentra en 1987 y 1995. Respecto a la concertación de coaliciones destacan las vencedoras mínimas, al menos una vez, en el 42,1% de las diputaciones (16 casos), las sobredimensionadas se han registrado en el 10,5% (4 casos), y un caso de coalición minoritaria en Albacete en 1979 que fue un empate técnico entre PSOE-PCE y UCD.

6. Conclusión

El proceso de formación de gobierno en las entidades territoriales locales en España responde, desde 1979, a una dinámica “parlamentarizada” puesto que la elección del órgano ejecutivo, el alcalde y el presidente de diputación –en el caso de los gobiernos locales y diputaciones provinciales de régimen común–, se lleva a cabo por y de entre los miembros del Pleno de la respectiva corporación. Esta primera secuencia de la formación de gobierno está constreñida al alcance de la representación política que determina la existencia o no de mayorías absolutas de un solo partido. En el caso que la regla de la mayoría se conforme a partir de una coalición política y que institucionalmente se formalice en un gobierno de coalición, quiere decir que se cumple con los presupuestos de la gobernabilidad. Si por gobernabilidad (*governability*) se entiende como “la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos”.⁸¹

79. De las cinco excluidas de 1979 porque como ya hemos señalado en 1983 se institucionalizaron como comunidades autónomas uniprovinciales, el PSOE obtuvo las presidencias de las diputaciones provinciales de Oviedo (Asturias) y Madrid mediante una coalición vencedora mínima, y la de Murcia con mayoría absoluta.

80. La UCD obtuvo la presidencia de 30 diputaciones provinciales en 1979, incluidas las de Santander (Cantabria) y Logroño (La Rioja), que en 1983 se institucionaliza como comunidades autónomas. También hemos incluido en el apartado de otros PAE el caso de un tráfuga del PP (Salamanca) que obtuvo la presidencia en 1991 con los apoyos de PSOE y CDS.

Sin embargo, la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas no responde sólo a la regla de la mayoría puesto que, como señala Strøm (1990), un gobierno minoritario (unipartidista o de coalición) es una solución racional y válida al fenómeno coalicional. En la medida que los gobiernos minoritarios también negocian acuerdos estables o cambiantes para alcanzar la regla de la mayoría. Por tanto, la estabilidad o la inestabilidad política de un gobierno en función de la mayoría o la minoría de apoyos en el órgano de representación (el Pleno en las entidades locales) no deja de ser una dicotomía formal puesto que, por ejemplo, la dinámica de la inestabilidad sobrevinida puede responder a causas no vinculadas con la ausencia de mayorías formales.

En este sentido, la práctica coalicional en la formación de gobierno de las entidades locales se produce dentro de los cauces institucionales democráticos establecidos en los dos modelos orgánico-funcionales que se han sucedido; por ejemplo, en los gobiernos locales y en las diputaciones provinciales (LEL, LRBRL y LOREG). El rendimiento de esta práctica entre 1979 y 1999, se puede resumir en los presidentes de las entidades territoriales locales que han sido elegidos mediante un acuerdo coalicional o el apoyo de dos o más entidades políticas. De las 757 entidades analizadas en estos veinte años se han concertado coaliciones en el 29,1% del total de los casos,⁸² con el alcance siguiente: en el 17,2% de las diputaciones provinciales, en el 38,2% de los consejos comarcales y juntas de cuadrilla, y en el 31,1% de los ayuntamientos capitales de provincia.

En el horizonte de las séptimas elecciones locales de 25 de mayo de 2003, volveremos a encontrarnos que la confrontación en la arena local continuará bajo la competición de la "nacionalización/estatalización" o "regionalización", en su caso, pero también con la evaluación de la "governabilidad" local de esa capacidad de presentar e implementar decisiones políticas por gobiernos mayoritarios, minoritarios o de coalición. Igualmente, asistiremos a la continuidad o la renovación de las estrategias coaliciones en su diferentes formas, como la concertación de coaliciones electorales y de coaliciones gubernamentales (elección del presidente de la entidad local y la composición del equipo de gobierno). Por último, señalar que el próximo periodo de mandato local 2003-2007 también se verá afectado por nuevas modificaciones de la LRBRL y la LOREG que se encuentran en trámite parlamentario.⁸³

81. NICANDRO CRUZ, C., "Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", en DHIAL, núm. 23, 2001 (www.iigov.org/dhial/?p=23_05). ALCANTÁRA SÁEZ, M., *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE, 1995.

82. El número de entidades locales analizadas, según el periodo de mandato que le corresponda entre 1979 y 1999 es el siguiente: 43/38 diputaciones provinciales, 75 consejos comarcales (incluidas las juntas de cuadrilla), y 52 ayuntamientos capitales de provincia, incluidas Ceuta y Melilla.

83. Nos referimos a la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, que incorpora los extremos del acuerdo alcanzado entre el PP y el PSOE respecto a la disolución de los ayuntamientos y que modifica los artículos 61 de la LRBRL y 183 de la LORE. También habría que señalar las medidas adoptadas en la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo, en su reunión de 26 de noviembre de 2002, cuyo propósito es la presentación como proposición de ley, para regular plazos para la interposición de mociones de censura, y la fisura de los concejales no inscritos. Y, por último, la anunciada Ley de medidas para la modernización del gobierno local, que tiene como base la proposición no de ley presentada por el PSOE, pactada con el PP, y aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 11 de marzo de 2003, por 288 votos a favor, 24 abstenciones y 6 votos en contra. Esta ley también tiene el objeto de regular el régimen de organización de los municipios de gran población, es decir, una medida para satisfacer las demandas de las grandes ciudades.

7. Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, E.: "Las elecciones locales de 13 de junio de 1999 en la doctrina de la Junta Electoral Central", en FONT I LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local, 1999/2000*, pp. 247-277. Diputació de Barcelona/Marcial Pons, Madrid, 2000.
- CACIAGLI, M.: *Democràcia y sistema electoral, Barcelona*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002.
- CAPO, J.: "Elecciones municipales, pero no locales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 56, pp. 143-164, octubre-diciembre, 1991.
- DE WINTER, L., ANDEWEG, R. B. y DUMONT, P.: "The State of the Art in Coalition Research: Critical Appraisals and Alternative Avenues", *Paper presentado en la Joint Sessions of the European Consortium for Political Research*. Turín, 22-28 de marzo, 2002.
- EDIS: *Ayuntamientos Democráticos. Estudio de imagen de los Ayuntamientos Democráticos*. Fundación Frederich Ebert, Madrid, 1981.
- GROPPI, T.: "La forma di governo a livello regionale e locale in Spagna", en GAMBINO, S. (ed.), *L'Organizzazione del Governo locale*, c141-171. Maggioli Editore, Rimini, 1992.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "La forma de gobierno local: ¿Cambio o continuidad?", en FONT I LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local, 1999/2000*, pp. 137-158. Diputació de Barcelona/Marcial Pons, Madrid, 2000.
- MÁRQUEZ CRUZ, G.: *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.
- "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, pp. 261-311. Octubre-diciembre, 1994.
- "Transición y normalización del sistema político local en España", en ALBA TERCEDOR, C.R. y VANACLOCHA BELLVER, F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, pp. 141-204. Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid, 1997.
- "Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 106, pp. 289-334. Octubre-diciembre, 1999.
- "Gobierno local y Pacto local (De las medidas para el desarrollo del gobierno local a los pactos locales autonómicos)", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, pp. 53-138. Mayo-agosto, 2000a.
- "Las elecciones provinciales en España (Las diputaciones provinciales de régimen común)", comunicación al VII Convegno Internazionale della Società Italiana di Studi Elettorali (S.I.S.E.). 19-21 de octubre (mimeo), Nápoles, 2000c.
- MATAS DALMASES, J.: "Introducción", en MATAS DALMASES, J. (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, pp. 7-20. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.
- MELLORS, C. y BREARY, P.: "Multi-dimensional approaches to the study of local coalitions: some cross-national comparisons", en PRIDHAM, G. (ed.), *Coalitional Behaviour in Theory and Practice: an Inductive Model for Western Europe*, pp. 278-295. Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- MELLORS, C. y PIJNEBURG, B. (ed.): *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. Routledge, Londres, 1989.
- PALLARÉS PORTA, F.: "Les eleccions municipals i europees del 13 de juny de 1999", en PALLARÉS PORTA, F. (ed.), *Eleccions i comportament electoral a Catalunya 1989-1999*, pp. 207-238. Estudis Electorals/11, Mediterrània, Barcelona, 1999.

RENIÚ VILAMALA, J. M.: *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Universitat de Barcelona, Facultat de Dret, Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, Tesis Doctoral (mimeo), 2001.

ROBLES EGEA, A.: "El estudio de las coaliciones políticas", en MATAS DALMASES, J. (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, pp. 22-57. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.

SALVADOR CRESPO, M. T.: "La forma de gobierno local en España", en RUÍZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, pp. 723-758. Tirant lo Blanch/Universidad de Jaén, Valencia, 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", en FONT i LLOVET, T. (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, pp. 289-231. MAP/Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992.

STROM, K.: *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

VANACLOCHA BELLVER, F. J.: "Identidades de los gobiernos locales y reforma electoral", en ALBA TERCEDOR, C.R. y VANACLOCHA BELLVER, F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, pp. 275-299. Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid, 1997.

