

La reforma del sistema electoral: elección directa del alcalde

El sistema electoral local en España: balance hacia el futuro en perspectiva comparada

Francesc Pallarés i Porta
*Catedrático de Ciencia Política
de la Universidad Pompeu Fabra*

1. Introducción: la propuesta y sus interrogantes.
 - 1.1. El punto de partida. 1.2. La propuesta. 1.3. Los interrogantes.
 2. Balance del sistema actual.
 3. Los argumentos para la elección directa: una reflexión crítica.
 - 3.1. Los argumentos. 3.2. Una reflexión crítica.
 4. La conexión multinivel.
 - 4.1. El engarce con otros niveles territoriales. 4.2. Elementos para el cambio.
 5. A modo de conclusión.
- Bibliografía.

Este trabajo tiene como objetivo aportar elementos en la discusión surgida a partir de las manifestaciones realizadas por representantes del actual Gobierno español, así como del PSOE, sobre la conveniencia de cambiar el actual sistema de elección de las corporaciones locales por un sistema centrado en la elección directa de los alcaldes.

El artículo sitúa la propuesta en el marco del rendimiento del actual sistema electoral local, de los objetivos y argumentos para basar la elección directa de alcalde que se desprenden de la experiencia comparada, y plantea los efectos inducidos que comportaría este cambio a través de su engarce con los sistemas electorales de los otros niveles territoriales de gobierno.

1. Introducción: la propuesta y sus interrogantes

1.1. El punto de partida

En su momento España se dotó de un diseño institucional local basado en los mismos principios de configuración y elección que las demás instituciones represen-

tativas de nuestro sistema político, con un planteamiento “parlamentarista” de la institución.

–En los municipios con más de 250 habitantes: elección competitiva y directa del cuerpo representativo –los concejales– basada en el sufragio universal y fórmula proporcional para la distribución de escaños entre las candidaturas que hayan alcanzado al menos el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el municipio. El alcalde se elige por los concejales entre los cabeza de lista de las candidaturas, necesitando el apoyo de la mayoría absoluta de los concejales, o en defecto de ello queda proclamado alcalde el cabeza de la lista que haya obtenido más votos. La moción de censura y la cuestión de confianza como mecanismos de expresión de la relación fiduciaria entre el alcalde y el Pleno, se ubica en el planteamiento parlamentarista. No existe en cambio otro mecanismo propio de la relación parlamentarista como la posibilidad de disolución del Pleno por el alcalde. Al menos en todos los municipios con más de cinco mil habitantes existe una junta de gobierno nombrada por el alcalde como órgano de asistencia al alcalde en las funciones de dirección del gobierno municipal.

Como se sabe, nuestra normativa establece un mecanismo electoral diferenciado para otros dos tipos de municipios:

–Entre cien y doscientos cincuenta habitantes: sistema mayoritario con voto limitado, quedando elegido alcalde el candidato que reúne más votos.

–Menos de cien habitantes: régimen de concejo abierto y elección del alcalde por la asamblea.

Este es el esquema sobre el que ha funcionado nuestro gobierno local desde las primeras elecciones democráticas de 1979. Han pasado veinticinco años y parece muy saludable hacer un balance y preguntarse por el funcionamiento y las consecuencias de este sistema. Hubiera sido una razón suficiente para hacer el balance. Pero es que además, en estos últimos meses, el Gobierno ha planteado ya diversas veces su intención de cambiar el sistema y pasar a uno de elección directa del alcalde.

1.2. La propuesta

La idea sobre la que parece trabajar el Gobierno es pasar a un sistema electoral “a dos vueltas”, con elección directa de alcalde y prima de representación a la mayoría.

Esta idea no se ha desarrollado de manera formal ni precisa, avanzando un planteamiento genérico sobre el que ha venido insistiendo diversas veces. Desde la primavera del 2004 se ha expresado repetidamente en diversos foros:

–Comisión para la elaboración del *Libro blanco para la reforma del gobierno local*.

–Conferencia Sectorial sobre Asuntos Locales.

–Conferencia de Ciudades.

–En el Senado, la comparecencia del ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Entidades Locales (27 de septiembre de 2004). En esta comparecencia es donde se ha sido más explícito en relación con los objetivos que persigue el Gobierno al promover la elección directa de alcaldes, desarrollando una idea genérica en el programa electoral del PSOE: “Queremos dar mayor *estabilidad* a los

ayuntamientos, mayor *autoridad* y mayor posibilidad de *conectar directamente* con la figura del alcalde.»

–En la Conferencia Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, en el acto inaugural (16 de noviembre de 2004) el secretario de Estado de Cooperación Territorial volvía a plantear que el Gobierno quiere la elección directa de alcaldes.

1.3. Los interrogantes

El planteamiento de esta idea conlleva inmediatamente un conjunto de preguntas a las que se debería poder dar respuesta para plantear un cambio como el que se propone, pues en pura lógica son cuestiones previas: ¿Qué es lo que no funciona? ¿Cuáles son las razones del cambio? ¿Cuáles son los objetivos del cambio? ¿Estamos ante un cambio exclusivamente de sistema electoral? ¿Estamos ante un cambio que, a través del sistema electoral, lo que realmente pretende es la modificación del diseño institucional del gobierno local?

A veces, a través de cambios en el sistema electoral se intentan “arreglar” aspectos muy concretos del propio mecanismo y otras veces se intenta conseguir cambios o incidir sobre otros aspectos que no son específicamente propios del sistema electoral. En todo caso, el diseño del sistema electoral debe responder a una opción clara tanto en sus objetivos como en que la reforma electoral sea el medio adecuado-necesario para conseguirlos. Se trataría de saber, pues, en primer lugar: ¿Qué objetivos tiene la reforma? ¿Qué problemas del actual sistema se pretenden arreglar?

Todas estas preguntas no parecen tener una respuesta, al menos explicitada, en los diversos anuncios de “la idea”. Por ello, en este marco de indefinición, e independientemente de voluntades subjetivas, debe señalarse que:

–Plantear un cambio en el actual sistema electoral para pasar a uno de elección directa del alcalde no supone un simple cambio en el sistema electoral. En realidad, lo que implica es un cambio en el perfil institucional de las instituciones representativas y de gobierno en nuestro sistema local, y un cambio en las relaciones entre ellas.

–Si el objetivo-implicación es esta reforma institucional, la hipótesis subyacente a este planteamiento, es que la actual configuración institucional del gobierno local no es adecuada y que es un problema para el *buen gobierno* local; que no ha dado buen rendimiento en el pasado o bien que los retos que tiene ante el futuro el mundo local demandan hoy en día una reforma en el sentido planteado.

–El sistema electoral es una pieza en esta configuración, y por tanto estaría también implicada en el cambio. A su vez, los diversos aspectos del sistema electoral tienen implicaciones sobre otros mecanismos y aspectos de la relación de representación. Por ello, en todo caso, el diseño-reforma-análisis de un sistema electoral debe tomar siempre en consideración la conexión de éste con los diversos elementos de la relación de representación.

También en nuestro caso, pues, el sistema electoral local debe ser el instrumento adecuado para la forma de gobierno local que se quiere. Por tanto hay un primer nivel de temas alrededor de esta pregunta: ¿Es necesario-conveniente dotar de más “poder” al alcalde? No son los temas objeto de este trabajo y no voy a referir-

me a ellos, aunque puede argumentarse genéricamente la necesidad de un liderazgo y un gobierno local fuerte en el marco de la mayor capacidad de intervención y dinamismo que se espera de los municipios en una estructura de oportunidades políticas más compleja.

Y si en el marco de estas primera pregunta parece conveniente reforzar la figura del alcalde es entonces cuando tocaría plantearse otras preguntas ¿Es necesario cambiar el sistema de elección del alcalde para ello? ¿Cuáles son las implicaciones de este cambio? ¿Qué costes y beneficios tendría? ¿Qué incentivos y desincentivos a partidos, elites y electores, introducen las diversas posibilidades?

La figura del alcalde, su posición en el entramado institucional y su papel en el gobierno local, configura situaciones muy diferentes entre los diversos países. Hay que tener en cuenta estas diferencias para aportar el ejemplo de otros países en la perspectiva de su potencial aplicación en nuestro país, al igual que hay que tener en cuenta también las diferencias en otros aspectos más generales pero igualmente muy importantes como son la organización general del nivel local y, sobre todo, las características y dinámica del sistema de partidos.

Entre los escasos argumentos dados en nuestro país para apoyar el cambio a la elección directa se ha planteado poder dotar a los ayuntamientos de más estabilidad y dotar de más autoridad al alcalde, así como posibilitar una mejor conexión de los electores con el alcalde. Esta afirmación implica forzosamente dos presupuestos:

–Por una parte, que el actual sistema electoral (¿e institucional?) no cumpliría adecuadamente sus funciones y a través de ello sería un factor de inestabilidad de los ayuntamientos, de falta de autoridad del alcalde y de falta de conexión de los electores con el alcalde.

–Complementariamente, implica que un sistema de elección directa del alcalde introduciría mejoras en la dirección apuntada y que no implicaría pérdida de calidad del sistema en otros aspectos.

¿Cuál es la base de estos presupuestos? ¿Cuáles son los datos y los razonamientos que los avalan?

2. Balance del sistema actual

Veamos el primer presupuesto, las hipotéticas insuficiencias de nuestro sistema electoral como mecanismo responsable o coadyuvante en la manifestación de los problemas señalados. Los parámetros generales para analizar el rendimiento de un sistema electoral vienen dados por las tres grandes funciones que debe desarrollar en un sistema político: crear legitimidad, representación y gobierno, en el marco de las cuales se pueden situar los problemas señalados.

Situados en esta perspectiva puede avanzarse que el actual sistema electoral local ha proporcionado adecuadamente los tres aspectos reseñados –legitimidad, representación y gobierno– sobre la base de las razones que a continuación se exponen.

1) Ha proporcionado *legitimidad*.

–Las elecciones locales han sido elecciones por sufragio universal, libres, con plena libertad para la concurrencia de ofertas, que han otorgado legitimidad democrática a la autoridad de los cargos políticos locales.

Por otra parte, no puede cuestionarse el actual sistema electoral local desde la perspectiva de crear desigualdades en el valor del voto entre los ciudadanos, ni de favorecer a determinados partidos. Si por causa del sistema electoral se creara este tipo de problemas podrían encontrar cierto fundamento argumentos que cuestionasen la plena legitimidad de los resultados de una elección en la que no todos habrían podido participar en igualdad de condiciones. Pero no es el caso.

–Tampoco desde el punto de vista de la *participación* de los electores puede cuestionarse la legitimidad aportada por los procesos electorales locales en nuestro país. A veces todavía se encuentran argumentaciones en las que se utiliza el nivel de participación como indicador de legitimidad. Se trata de dos dimensiones que, si bien tienen una conexión, están claramente diferenciadas.

Ciertamente, el nivel de participación en las elecciones locales es más bajo que en las elecciones generales, especialmente en las ciudades. Sin embargo, se trata de una pauta de comportamiento general en todos los países democráticos que trasciende al sistema electoral y de la que en ningún caso puede deducirse falta de legitimidad o de apoyo ciudadano a las instituciones locales. Además, en España, la diferencia entre el nivel de participación en elecciones generales y en elecciones municipales es menor que la media europea. Comparativamente, por tanto, existe un buen nivel de apoyo electoral para las instituciones locales

–En cambio, sí se han planteado a veces argumentos que han cuestionado en mayor o menor grado –y siempre a conveniencia según la situación– la figura del *alcalde elegido en función de un pacto o coalición de gobierno*, especialmente cuando el alcalde no ha sido el cabeza de la lista más votada. ¿Sólo sería *legítimo* el alcalde que fuera el cabeza de la lista más votada? ¿Son menos *legítimos* los alcaldes salidos de un gobierno de coalición? Estas argumentaciones se basan en unos presupuestos nulamente democráticos, tanto desde la perspectiva del principio de la pluralidad como del principio del gobierno de la mayoría. Tan legítimos son los votos que han ido a la lista más votada como a los otros partidos, y dado que el voto es un acto de otorgamiento de representación, si el segundo y el tercer partido en número de votos se ponen de acuerdo y alcanzan la mayoría absoluta es que representan a más ciudadanos que el primero, y por lo tanto configuran un gobierno más legítimo que el derivado del solo hecho de haber sacado más votos.

2) Ha proporcionado *representación*.

Por supuesto, el actual sistema ha permitido tener unos cargos públicos representativos, concejales y alcaldes, principalmente.

–Aunque sea una obviedad debe señalarse en primer lugar que se trata de una representación democrática, al deber sus cargos al sufragio popular y la competencia electoral.

–Pero, además, el sistema electoral permite atribuir determinadas características a esta representación. Así el sistema electoral proporcional ha posibilitado el acceso a la representación a todos los sectores mínimamente significativos, sin intro-

ducir condicionantes que incentivan la concentración artificial (debida a los mecanismos del sistema) de opciones o al voto "útil".

Con el municipio como circunscripción-distrito electoral, el número de escaños de concejal a distribuir en la circunscripción ha sido suficientemente grande para que la fórmula proporcional funcione bien, posibilitando una representación acorde con el apoyo popular de todos los sectores con una cierta base, con el único límite de recoger al menos el cinco por ciento de los votos válidos.

El *voto de lista*, con un planteamiento similar al de los otros tipos de elección, ha fomentado la *partidificación* de la vida política, ha fomentado que los partidos políticos, principal instrumento para la representación política, hayan podido desarrollar raíces de conexión con la vida política en los niveles más cercanos al ciudadano. Veníamos de una situación dictatorial y *antipartidos*, y enraizar los partidos también en el nivel local era –y es– un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. Creo que el actual sistema electoral ha jugado un papel importante en la familiarización, normalización, de los partidos y etiquetas políticas en los niveles territoriales más pequeños.

Además, la posibilidad de presentar *agrupaciones de electores* permite solventar situaciones específicas, especialmente en los municipios pequeños, donde, por la especificidad de los temas de la elección y de las relaciones personales, el conflicto político no puede expresarse a través de la fórmula genérica sino que necesita el propio instrumento de canalización.

3) Ha proporcionado *gobierno*.

A través de la elección del alcalde por los concejales: por mayoría absoluta o, en última instancia, quedando elegido alcalde el cabeza de la lista más votada.

Existe también posibilidad de cambio a través de una moción de censura, que es constructiva.

En general, los alcaldes han tenido un elevado nivel de *estabilidad*, con escasos cambios a lo largo de la legislatura. No se ha detectado una situación de inestabilidad preocupante, ni en la figura del alcalde propiamente dicha, ni en las mayorías de apoyo.

Los datos empíricos corroboran esta idea:

En el estudio del profesor Magre sobre los alcaldes en Cataluña se observa que el número de municipios implicados en una moción de censura se ha situado entre el dos y el tres por ciento en cada uno de los mandatos desde 1979-1999.

Por otra parte, según un estudio del Ministerio de Administraciones Públicas, en el primer año después de las elecciones locales de 2003 se han producido en España sesenta mociones de censura (veinte de ellas por transfuguismo). Extrapolado este ritmo a cada uno de los años del mandato, llegaríamos a un porcentaje similar al observado en Cataluña.

Por otra parte, la mayoría de estas situaciones, tres de cada cuatro, se dan en municipios con menos de cinco mil habitantes. En todo caso, además de situaciones de inestabilidad que pueden ser consecuencia de la lógica pluralista, cabe dentro de la "normalidad" que se produzcan "casos", escándalos, situaciones anómalas, en un contexto de ocho mil municipios como es el caso español.

Cierto que la elección del alcalde por los concejales podría dejar resquicios ante dificultades para la formación de mayorías y la imposibilidad de elegir alcalde y for-

mar gobierno municipal. En previsión, el actual sistema tiene una cláusula de seguridad para evitar este tipo de situaciones: a falta de una mayoría absoluta, queda elegido alcalde el cabeza de la lista más votada. Además, en ausencia de mayoría absoluta, esta cláusula *genera incentivos* en el proceso de formación de hipotéticas coaliciones y es un referente en el planteamiento de estrategias.

En conjunto, pues, el sistema ha funcionado muy bien, al menos razonablemente bien, desde los dos puntos de vista fundamentales:

–Por un lado, desde el punto de vista de las *entradas* al sistema: generar oferta política (candidatos y candidaturas) y recoger las preferencias electorales de los ciudadanos.

–Por otro, ha funcionado bien desde la perspectiva de las *salidas*, los productos, el rendimiento del sistema, tanto si nos atenemos a la buena *valoración* de las instituciones locales en las diversas encuestas de opinión pública, como incluso a la elevada tasa de *renovación de mandatos* que ha habido en las sucesivas elecciones y que puede indicar satisfacción con la labor realizada.

Así, a finales de 1999 en Cataluña prácticamente uno de cada cinco alcaldes de ciudades mayores de diez mil habitantes lo había sido desde 1979, un quince por ciento desde hacía cuatro mandatos, y un diez por ciento desde hacía tres mandatos (Magre, 1999). Es decir, casi un cincuenta por ciento ha permanecido como alcalde durante doce o más años. (Aunque pueda ser indicativo, no es un indicador preciso, pues la renovación o no-renovación puede ser debida a otras causas que la satisfacción o no con la labor realizada.)

En conjunto, parece que hay base suficientemente sólida para decir que este sistema parece no tan sólo haber producido gobierno, sino además “buen gobierno” a los municipios.

A pesar de todo ello, desde el gobierno se explicita voluntad de cambiar el sistema y pasar a otro de elección directa de alcaldes o de mayorías reforzadas. Los objetivos explicitados hasta el momento y que yo conozca son: más *estabilidad*, más *autoridad* del alcalde, mejor *conexión* del alcalde con los electores. Sin embargo, estos “deseos” no surgen de una definición ni clara ni precisa del problema; por ejemplo: ¿de donde se deduce que existe una falta de estabilidad de los ayuntamientos? Los objetivos y los medios (el sistema que se piensa utilizar) son función del diagnóstico de situación que se haga y del conocimiento de los instrumentos a utilizar. Por lo tanto, además de hacer un buen diagnóstico, hay que pensar bien los instrumentos, no fuera que causen más problemas de los que pretenden arreglar.

3. Los argumentos para la elección directa: una reflexión crítica

Como he señalado anteriormente en las declaraciones de los representantes del Gobierno, se han manifestado tres objetivos para la reforma: más estabilidad, más autoridad, mejor conexión directa con los electores.

En este marco, y en relación con cambios en el sistema electoral se ha planteado diversas posibilidades que no se han llegado a precisar pero que pivotan sobre dos ejes:

–*Corregir el parlamentarismo*: prima en escaños al partido mayoritario, para facilitar mayorías de gobierno.

–*Presidencializar*: elección directa del alcalde por sistema mayoritario, conjunta o separadamente de la elección de los concejales.

3.1. Los argumentos

Estos objetivos y propuesta de cambios pueden ubicarse en el conjunto de planteamientos que a escala comparada se han utilizado para defender la elección directa del alcalde:

1. Otorgar *más legitimidad* electoral al alcalde, posibilitar al alcalde una base electoral superior a la que puede tener en algunos casos en el sistema actual en que puede basarse en coaliciones de partidos. Necesidad de *un liderazgo fuerte* en la nueva estructura de oportunidades políticas generada por la descentralización (y la integración europea).

2. *Los gobiernos multipartidistas hacen difícil el proceso de decisión* y originan más posibilidades de bloqueo.

3. Una exigencia de la *personalización* de la política. Es una forma de clarificar el sentido y la utilidad del voto, simplificar la decisión de voto y simplificar la imputación de responsabilidades.

En un segundo nivel la personalización se argumenta como *contrapeso ante la desafección por los partidos* políticos y como un mecanismo incentivador de la participación electoral.

4. Dar directamente a los *votantes la formación del ejecutivo local*, que ahora quedaría relativamente fuera de sus manos ante las posibilidades de pactos.

5. *Excesiva capacidad de chantaje por parte de los pequeños partidos* o de un grupo de concejales.

3.2. Una reflexión crítica

Efectos en relación con los objetivos y otros efectos inducidos (incentivos y desincentivos).

1 y 2. Las dos primeras argumentaciones son complementarias. Así cuando se defiende la elección directa del alcalde (o su mayoría reforzada) para “otorgar *más legitimidad* electoral al alcalde, posibilitar al alcalde una base electoral superior a la que puede tener en algunos casos en el sistema actual en que puede basarse en coaliciones de partidos”, dada la “*la necesidad de un liderazgo fuerte* en la nueva estructura de oportunidades políticas generada por la descentralización (y la integración europea)”, se está pensando principalmente en gobiernos monocolor con mayoría absoluta, dado que “*los gobiernos multipartidistas hacen difícil el proceso de decisión* y originan más posibilidades de bloqueo”.

Utilizada como defensa de la elección directa de alcalde o de prima a las mayorías, esta afirmación implica un juicio de valor: asimilar mayor legitimidad y liderazgo fuerte a mayoría absoluta. En función de ello, habría que ir a un sistema que garantice de una u otra manera mayorías absolutas automáticas, no dependientes de un proceso de negociación postelectoral.

Ciertamente, parece razonable y conveniente que el liderazgo del alcalde sea fuerte, pero el problema estriba en que no se precisa qué se entiende por “fuerte”,

y al no hacerlo parece que el único atributo de esta fortaleza sea la inamovilidad del cargo derivada del sistema electoral. ¿Por qué debería considerarse menos fuerte el liderazgo de un alcalde de coalición elegido en un sistema proporcional? ¿Porque tiene que tomar decisiones contando con los socios de gobierno? Es posible que haga más lentas algunas decisiones, pero no es interés de ningún socio gobernar mal o desaprovechar oportunidades. En cambio, una coalición dispone de niveles de apoyo electoral superior muchas veces al de un partido con mayoría absoluta, sobre todo si esta mayoría absoluta ha sido “prefabricada” por el sistema electoral

En general, ¿existen problemas de eficacia y eficiencia en la toma de decisiones que puedan imputarse a los gobiernos de coalición? ¿O a los gobiernos de mayoría absoluta? En la ciencia política se han planteado y estudiado estos interrogantes, y no se ha encontrado una respuesta genérica, sino que depende de diversos factores, lo que implica una definición más concreta de las situaciones.

En todo caso, probablemente también en los municipios españoles, magníficos proyectos de un alcalde han sido paralizados debido al desacuerdo entre los socios de un gobierno de coalición. Como también en otros casos malos proyectos de un alcalde han sido paralizados gracias a la presencia de otros partidos en el gobierno local. Probablemente, también se han producido situaciones de desgobierno por falta de entendimiento ante la dificultad de definir mayorías, como también ha habido decisiones irresponsables y/o situaciones de corrupción posibilitadas por la existencia de mayorías absolutas. En definitiva, sabemos que las mayorías absolutas no son ninguna garantía de buen gobierno, como tampoco la conllevan los gobiernos de coalición; y que muchas veces en la asimilación de mayorías absolutas –y sobre todo si son electoralmente fabricadas– con mejora de la calidad de gobierno se está confundiendo “gobernar bien” con “gobernar solo”.

Pero, además, ¿existe realmente un problema de debilidad de apoyo electoral al alcalde en nuestro sistema de gobierno local? Es decir, ¿en qué estadísticas de mayorías y en qué malfuncionamientos del gobierno local –atribuibles a la no-elección directa de alcalde o a la no-disposición automática de mayoría absoluta a la lista más votada– nos basamos para proponer este cambio? ¿Qué mal funcionamiento pretendemos corregir? Porque, en ausencia de estas bases, estaríamos planteando resolver un problema que no existe, guiados exclusivamente por apriorismos.

Ciertamente la realidad no parece indicar que exista tal “problema” a resolver.

En primer lugar, ¿no existe ya ahora un liderazgo con mayoría absoluta en gran parte de los municipios de España? Donde existe mayor fragmentación de oferta y de preferencias es en las ciudades. Pues bien, en este marco, puede constatarse como en cuarenta de las sesenta y seis capitales de provincia y ciudades con más de cien mil habitantes han venido existiendo gobiernos de mayoría absoluta desde 1983 (entonces hubo incluso cincuenta). El período de menor número de mayorías absolutas en estas ciudades fueron las elecciones de 1987 y 1991, dada la presencia significativa del CDS que junto con IU diseñaba una situación de mayor fragmentación. Por su parte, Cataluña y el País Vasco son las comunidades autónomas donde existen menor número de gobiernos de mayoría absoluta, dada la mayor fragmentación del sistema de partidos en estas comunidades autónomas.

Pero, además, en segundo lugar, ¿son un problema estas situaciones? De los datos conocidos no se desprende peor calidad del gobierno local en aquellos años de mayor fragmentación, ni tampoco en las mencionadas comunidades donde ha habido una importante tasa de repetición de mandatos. Es decir, como ya he indicado anteriormente, no hay que confundir coaliciones de gobierno con inestabilidad y mal gobierno, ni alcaldes de mayoría absoluta con buen gobierno.

Dada la falta de elementos empíricos en los que apoyarse, pues, la comentada argumentación se plantea como una actitud apriorística, una cuestión de actitudes políticas, de cultura política, en relación con la dimensión "autoridad". ¿Tendrá raíces en una cultura política del autoritarismo, que en nuestro país tiene profundas raíces en la historia, y que hace difícil desarrollar la capacidad para el consenso y la coalición? Querer ubicar sociedades cada vez más complejas en rígidos sistemas bipartidistas a través de artificios es un mal camino y es pretender disfrazar un problema que después emerge de peor manera.

3. El argumento de la *personalización*.

Según este argumento, la elección directa de alcalde (o el otorgamiento de mayoría reforzada) sería una forma de clarificar el sentido y la utilidad del voto, simplificar la decisión de voto y simplificar la imputación de responsabilidades.

En relación con la pretendida aportación a mejorar la conexión de las preferencias de los ciudadanos con el cargo de alcalde, ya hoy en día existe un elevado grado de personalización de las candidaturas en los cabeza de lista, especialmente en aquellos con más posibilidades de poder ser elegidos alcalde. Por lo tanto difícilmente la elección directa haría más "visibles" a los candidatos como referentes para el voto.

Además, no se puede intentar sacar demasiado hilo del ovillo argumental de la personalización en el alcalde so pena de caer en una banalización de los restantes integrantes de la lista y, en consecuencia, de los cargos de concejal. No es una implicación de importancia secundaria que además no es nada conveniente ni saludable para la democracia.

—La argumentación que defiende la elección directa del alcalde porque conllevaría una mayor clarificación del objeto y el sentido del voto se suele continuar, como segundo paso, argumentando que esta clarificación actuaría de contrapeso a la creciente desafección por los partidos y por lo tanto, tercer paso, conllevaría un incremento de la participación electoral.

La clarificación del objeto y el sentido del voto que supuestamente generaría la elección directa tampoco implicarían un incremento de la participación electoral. No hay ningún elemento en la política comparada que permita afirmarlo. Más bien todo lo contrario.

A nivel empírico, el caso italiano parece también una prueba evidente: se ha pasado del 87,5% de participación en las elecciones locales de 1990, con el anterior sistema, a unos niveles inferiores con el nuevo sistema de elección directa: 81,3% en 1995 y al 73% en el 2000. Sería falso imputar este descenso al sistema electoral, que a lo sumo puede ser un elemento coadyuvante, pero en todo caso no parece que sus hipotéticos incentivos a la participación hayan surtido algún efecto.

Por otra parte, como he indicado antes, España es el país donde las diferencias entre el nivel de participación en las elecciones de primer orden (las legislativas

generales o las presidenciales), que son las más participadas, y las elecciones locales es menor, indicando que nuestras elecciones locales, con sistema proporcional, tienen un elevado nivel relativo de participación (en el marco del contexto de cada Estado).

La elección directa de alcalde, por otra parte, sólo puede realizarse en el marco de sistemas electorales mayoritarios. En la ciencia política la hipótesis general en relación con los efectos de los sistemas electorales sobre la participación electoral es que los sistemas mayoritarios normalmente proveen menores incentivos a la participación que los proporcionales, dado que en éstos se puede votar mejor la preferencia mientras en los mayoritarios la posibilidad de inutilidad del voto para el partido preferido es más clara, con lo que muchos electores dejan de participar.

4. El argumento que la elección directa “otorga directamente a los votantes la formación del ejecutivo local” tiene una doble cara.

Es cierto que en una lógica mayoritaria como la que implica la elección directa (o la mayoría reforzada) el voto de los ciudadanos se orienta fundamentalmente a “votar gobierno”. Ésta es la base sobre la que se produciría, aparentemente, una mayor conexión entre el voto del elector y la formación de gobierno que en el caso de los sistemas proporcionales. Sin embargo, esta relación tiene otra cara, de sentido contrario.

En un esquema parlamentarista sobre sistemas electorales proporcionales, como el actual en el nivel local, el ciudadano plantea su voto sobre el criterio de “representación” –en función de valores y políticas– para elegir representantes, a la vez que el voto se orienta también con criterios “de gobierno”, “de alcalde” pues está abierta en principio la expectativa de victoria o en su caso de coalición. Ello permite una distribución de los recursos de representación y de participación institucional adecuados a las preferencias de los electores, a partir de cuyo apoyo los representantes, en su caso, buscan y establecen los acuerdos y coaliciones.

La propuesta de elección directa es una alteración sustancial de este mecanismo que altera el criterio para la elección. La elección directa sobre sistema mayoritario comporta una lógica bipolar y/o bipartidista basada en las posibilidades de victoria, en función de “o ganar o perder”, incentivando el voto “útil” exclusivamente a los partidos-candidatos con opciones de victoria, aunque no sea la opción que en principio se preferiría. Se altera por tanto la lógica de la representación en función de valores y políticas preferidas. Por tanto si el sistema electoral incentiva la consecución artificial de mayorías, la pretendida mejor conexión de los ciudadanos con el gobierno tiene también parte de ficción.

Por un lado, pues, es cierto que con la elección directa el voto de los ciudadanos se orienta directamente a producir “gobierno”, por encima de criterio e instancia de representación. Pero en contrapartida la relación del voto con los “contenidos” de la acción de gobierno sería mucho más difusa, votando muchos ciudadanos por su segunda preferencia o, en otros casos, simplemente para que no gane “el otro”. Cuando el sistema electoral fuerza el “voto negativo” no vamos por el buen camino, pues es un exponente y un factor de distanciamiento entre electores y gobernantes.

En el marco de estos mismos razonamientos podemos situar, al menos en buena parte, el argumento que defiende la elección directa por considerarla un mecanismo “más democrático”.

Unas veces no se concreta porque se le considera más democrático: ¿Porque se vota directamente a la persona para ocupar la alcaldía? ¿Porque se vota directamente gobierno? ¿Porque así el ciudadano tiene más influencia en las decisiones? Como argumentos de fondo, los dos primeros supuestos no me parecen tener sentido en base democrática, mientras en otra perspectiva, como referentes o como criterio del voto, ya me he referido a ellos anteriormente. Sólo el tercer supuesto –si fuera éste en el que se piensa– podría utilizarse como parámetro, no de más o menos democracia sino de más o menos “calidad” de la democracia. La propia lógica de una elección que consistiría en elegir un exclusivo ganador frente al resto conlleva un conjunto de implicaciones (personalismo, tendencias bipartidistas, incentivos al voto útil, relativización del papel de los otros representantes, etc.) que convierten en tan incierta o más que en la elección proporcional la pretendida mayor influencia del ciudadano sobre la política del municipio. En realidad el sistema actual otorga más recursos de influencia y control a los ciudadanos que en el caso de elección directa.

Otras veces sí se precisa el criterio para considerar “más democrática” la elección directa de alcalde: porque limita la influencia de los partidos, asimilándose a un mecanismo de democracia directa. Tomando este tipo de discurso no en su sentido “tremendo” sino en su sentido “razonable” en nuestro contexto, la elección directa no aporta nada relevante a la situación configurada sobre el sistema actual y, por el contrario, el cambio significaría prescindir de los efectos positivos del actual sistema.

En el marco de las pautas de relación entre electores y partidos que se han configurado en nuestro país las características de la persona tienen una gran importancia como criterio de voto por parte de los ciudadanos y por esta vía, además, los partidos están incentivados a tenerlo en cuenta en su selección de candidatos y en las relaciones del alcalde con los concejales. En este sentido, el cambio no aportaría nada en positivo.

Desde la perspectiva de la oferta, y los incentivos a presentarse como candidato, el sistema electoral proporcional es más abierto que un sistema de elección directa, claramente más restrictivo. En el sistema electoral actual, además, también están previstas las agrupaciones de electores, con una lógica propia, aparte de la disciplina partidista.

5. Otro argumento a favor de la elección directa (o de la mayoría reforzada) es que de esta manera se evitaría la “capacidad de chantaje” que ínfimas minorías pueden llegar a tener en el mantenimiento del alcalde.

Ciertamente, la aplicación de un sistema electoral proporcional como el actual puede dar como resultado que partidos con muy escasa representación tengan la capacidad de decantar la mayoría de apoyo a un candidato a alcalde o a otro, y por esta vía intentar (¿y conseguir?) tener una influencia desproporcionada en las decisiones de gobierno. Esta situación se evitaría, en principio, con cambios como los propuestos.

De todas maneras, el tema es algo más complejo. En primer lugar, la propia definición de “capacidad de chantaje” no es un tema pacífico. Tal como se emplea en ciencia política, el término “capacidad de chantaje” no tiene un significado peyorativo, sino que se usa para expresar la posición privilegiada de un actor con muy

escasos recursos, pero que son necesarios. En este marco es posible que pueda haber opiniones encontradas sobre si este pequeño partido utiliza “razonablemente” o no esta capacidad para decantar mayorías. Es decir, para unos puede ser entendido en términos de instrumento para obtener la representación de legítimos intereses o planteamientos minoritarios, mientras que para otros se entiende como instrumento de “extorsión” o de “manipulación” de la voluntad mayoritaria.

Sin embargo, un sistema de elección directa tampoco queda inmune a situaciones difíciles o conflictivas de este tipo. Así, en un contexto multipartidista y con un sistema de elección mayoritaria a dos vueltas, la capacidad de chantaje de los pequeños partidos puede darse también en la fase entrevueltas, en la configuración de las alianzas para la segunda vuelta, pues, como se sabe, los pequeños partidos no pueden ganar pero son necesarios para ganar.

Por otra parte, siempre habrá quien pueda pensar que quizás con el sistema de favorecer mayorías absolutas se evite el peligro de “chantaje”, pero, en cambio, se favorece el peligro de “alcaldada”. Argumentos apriorísticos, como siempre, no van a faltar. E incluso más allá del tipo de sistema electoral siempre existe la posibilidad de que, por razones muy diversas, la “capacidad de chantaje” la quiera utilizar un diputado (o unos pocos) del propio partido (o lista) del alcalde.

Los argumentos, sin embargo, sólo acaban de cobrar sentido en relación con la solución de un problema, y en este caso no parece que exista tal. En este sentido, de los estudios realizados sobre el funcionamiento del sistema actual no se desprende que haya un problema de “minorías chantajistas” del tipo que comentamos, y que el actual sistema no provoca “estructural y necesariamente” estas situaciones.

En definitiva, la mayoría absoluta que garantiza la elección directa es, en términos generales, un mecanismo mejor que el sistema proporcional para evitar las situaciones de “chantaje”, aunque no las puede prevenir completamente. En la práctica, sin embargo, no estamos ante un problema de este tipo. Si el problema no existe el argumento del “chantaje” para acompañar la propuesta de cambio pierde gran parte de su sentido, máxime cuando además su aportación hipotética sería limitada.

4. La conexión multinivel

4.1. El engarce con otros niveles territoriales

El nivel local no funciona aisladamente de los otros niveles territoriales de gobierno existentes en nuestro sistema político, el autonómico y el central. Por ello, una propuesta de cambio en el sistema electoral local como la que nos ocupa debe plantearse cómo engazaría este nuevo sistema –y sus implicaciones– con el sistema electoral –y la configuración representativa– de los demás niveles de gobierno.

En la actualidad, el sistema electoral local –y el diseño institucional en el que se inserta– es prácticamente idéntico, es homogéneo, con el que se utiliza en el nivel autonómico y en el nivel central (Congreso de Diputados). Plantea la misma lógica de percepción por parte de los electores y de los partidos en los tres niveles de gobierno tanto del sistema de representación y gobierno como de la competición política.

No existe ningún argumento genérico que permita plantear la superioridad o mayor conveniencia de la homogeneidad entre niveles o de la diferenciación. En su caso, por ejemplo, podría justificarse perfectamente la diferenciación entre niveles para adecuarse a contextos institucionales diferentes o a contextos territoriales diferentes (en función del tamaño del municipio, por poner un ejemplo realista). El análisis y la argumentación deben realizarse sobre situaciones más concretas en relación con el sistema electoral, a la configuración institucional y al sistema de partidos.

En este sentido, además de las consideraciones realizadas en el nivel estrictamente local, existen un conjunto de consideraciones relacionadas con el engarce del sistema local con los otros niveles territoriales de nuestro sistema político que también parecen desaconsejar el cambio a un sistema de elección directa del alcalde.

Está poco estudiado el engarce multinivel de los sistemas electorales, tanto en su vertiente de variable independiente, de sus consecuencias sobre el sistema de partidos, como en su vertiente de variable dependiente, de influencias de otros factores en su diseño (sistema de partidos, contexto político) sobre el diseño. Es decir, por ejemplo, de influencias sobre la percepción de la competencia política en el nivel local derivada del planteamiento de la competencia en el nivel central. O, en el otro sentido, la influencia en el diseño del sistema electoral local del diseño –y sistema de partidos que lo apoya– en el nivel central. Pero, en todo caso, parece observarse una cierta tendencia a la homogenización de sistemas de elección en función del sistema electoral y el sistema de partidos en el nivel central.

–Con el nivel autonómico.

Una primera consideración de conexión multinivel se refiere a la argumentación de la propuesta de cambio. Tal como hemos visto, el cambio no se ha planteado a partir de un diagnóstico de la situación a escala local, de tal manera que la propuesta de cambio surja específicamente orientada a solucionar aquellos problemas y necesidades específicos del nivel local. A falta, pues, de esta especificidad los argumentos y objetivos para el cambio de sistema electoral trascienden al nivel local.

En este sentido, el mismo tipo de razonamiento planteado para el cambio del sistema a escala local puede perfectamente trasladarse al nivel autonómico. Por tanto, si se defiende el cambio a la elección directa a la busca de mayor estabilidad, autoridad, conexión con el electorado, ¿qué mensaje se está dando en relación con el gobierno autonómico? ¿Por qué aquello que se entiende necesario o bueno para el nivel local no sería también bueno para el nivel autonómico? ¿Debería entonces cambiarse también el sistema electoral de la comunidad? ¿Es esto lo que se pretende?

Otro tipo de problemas de engarce derivarían del diferente origen electoral del alcalde y del presidente de la comunidad que se crearía con el cambio propuesto. No es infrecuente que surjan tensiones entre un alcalde y el presidente de la comunidad a partir de las percepciones de los intereses del municipio y los de la comunidad tal como los puedan entender los respectivos responsables.

Estas tensiones cobran mayor relevancia si el municipio afectado es la capital, pongamos por caso, dada la gran importancia política y demográfica de ésta, y además pueden estar también teñidas por la respectiva pertenencia a diferentes partidos (o tendencias dentro de un partido). En este marco el tipo de argumentación

utilizada para plantear el cambio de sistema abre la vía a su utilización perversa en el conflicto, en el sentido otorgar más “legitimidad” electoral al alcalde de la capital, elegido directamente por los ciudadanos, que al presidente de la comunidad, elegido por el Parlamento. ¿Vamos a contraponer “legitimidades” electorales? Se abre la vía a planteamientos demagógicos que en todo caso no son nada beneficiosas para el buen funcionamiento del proceso político y la salud democrática.

–*Con el nivel central.*

El planteamiento más aceptado en la ciencia política comparada para ubicar las elecciones a los distintos niveles territoriales de gobierno en un marco general es el comúnmente conocido como “modelo de elecciones de segundo orden”. Se basa en un planteamiento jerárquico que tiene en su cúspide la elecciones de “primer orden”, las legislativas (o presidenciales) en el nivel central, que irradian su influencia en relación con la percepción de la competición política sobre los demás tipos de elección, admitiendo el juego de especificidades a cada nivel y una interacción entre ellos.

En este marco, normalmente se ha estudiado la influencia de la estructura de la competencia en el nivel central (partidos, polarización del conflicto) sobre los demás niveles territoriales. Así, el sistema de partidos de un país se estructura –y se entiende– a partir del planteamiento y desarrollo de la competencia en el nivel central, irradiándose a los demás niveles. De todas maneras también los demás niveles tiene una influencia, aunque secundaria, en el planteamiento y la percepción de la competencia electoral en el nivel central. La idea es, pues, que existe una percepción de la competencia a nivel global, para los tres sistemas, que se configura a partir de la interacción entre niveles, siendo el más relevante el nivel central.

En este contexto, se ubica también el papel del sistema electoral, como una de las piezas que interviene en la definición de las situaciones de competencia. Desde la perspectiva del papel de los sistemas electorales, el del nivel central es el más influyente en el establecimiento de las pautas de la competencia a escala global. Pero, a su vez, los sistemas electorales a los restantes niveles tienen una influencia en el desarrollo del sistema de partidos, mediante el establecimiento de incentivos de similitud, de amplificación o de corrección, en relación con los que establece e irradia el nivel central.

En la situación actual, la homogeneidad de los sistemas electorales a los diferentes niveles plantea incentivos parecidos para todos, aunque tanto el nivel autonómico como el local estén más abiertos al juego de la proporcionalidad. La sustitución del actual sistema proporcional y de elección del alcalde por los concejales para establecer un sistema mayoritario y de elección directa del alcalde en el nivel local significa un cambio en el tipo de incentivos en la competencia para electores y para partidos, y a través de ellos, un cambio en el tipo de influencia desde el nivel local hacia los demás niveles.

Un sistema de elección directa del alcalde significa introducir criterios mayoritarios en la elección, en conflicto con el planteamiento proporcional actual. Estos planteamientos mayoritarios conllevan tendencias a la bipolarización, y normalmente al bipartidismo (aunque no debe olvidarse que uno de los condicionantes de los efectos de los sistemas electorales es el la propia estructura del sistema de partidos sobre el que se aplica e influye).

Si bien el planteamiento del sistema electoral es homogéneo a los tres niveles (central-Congreso, autonómico y local) el sistema electoral al Congreso es el que incorpora más limitaciones al juego de la proporcionalidad, mientras que desde su posición subordinada los niveles autonómico y local introducen leves contratendencias proporcionalistas a los dominantes incentivos de tipo mayoritario derivados de la arena central. Si se cambia el actual sistema electoral proporcional en el nivel local por uno de tipo mayoritario, el papel del nivel local ya no va a ser de contratendencia frente al nivel central, sino que actuará como refuerzo de las tendencias mayoritarias de este último. ¿Es esto lo que se quiere realmente? ¿Se quiere reforzar aún más un sistema bipartidista ya de por sí muy reforzado por el sistema electoral central? La higiene del sistema y la conexión con los electores pide precisamente ir en dirección contraria.

Como se sabe, a través del reducido número de escaños en la mayoría de las circunscripciones (provincias) y de la aplicación en ellos del método d'Hondt, nuestro actual sistema electoral central (Congreso de Diputados) introduce importantes correctores a la proporcionalidad del sistema e incentivos de tipo mayoritario, favoreciendo a los grandes partidos y penalizando a los partidos medios y pequeños (a escala de circunscripción).

El reducido número de escaños en la mayoría de las circunscripciones dificulta el juego de la proporcionalidad y el método d'Hondt coadyuva en esta dirección pues tiende a favorecer más a los partidos mayoritarios cuán menor es el tamaño de la circunscripción, el número de escaños en juego. Como expresión de este problema en muchas circunscripciones la barrera mínima del tres por ciento es exclusivamente formal, pues para poder acceder a la representación se necesita al menos el quince por ciento de los votos, dada la estructura actual del sistema de partidos español. Se "pierden" así gran cantidad de votos a estos pequeños y medianos partidos que en circunscripciones más grandes, por ejemplo la comunidad autónoma, tendrían opción a la representación.

Complementariamente, este reducido número de escaños es también un mecanismo de "coerción" sobre las preferencias de sectores de electores, introduciendo incentivos al llamado "voto útil" a favor de una segunda preferencia (a veces incluso por el "menos malo" de los otros), ante la gran dificultad que la opción preferida alcance escaño en la circunscripción.

Así, si el primer elemento penaliza directamente la representación de los partidos pequeños o medianos, el segundo elemento desincentiva el voto a los mismos, creándose así un "círculo vicioso" que todavía se ve más alimentado con las consecuencias que tiene sobre la financiación, sobre los tiempos de disposición en los medios de comunicación en la campañas, en la distribución de recursos y responsabilidades en las tareas parlamentarias, en las cuotas de representación en órganos diversos, etc. Una verdadera muralla de impedimentos, un verdadero muro de protección para los dos grandes partidos, y lo que es más importante: un verdadero tapón casi hermético a la oxigenación y renovación en el sistema de partidos y en el sistema político.

Esta lógica, incorporada estructuralmente, de forma sistemática, genera también finalmente incentivos a la abstención electoral y al "alejamiento" de la política.

4.2. Elementos para el cambio

–*En el nivel central.*

Hoy en día, la llamada *desafección política*, desapego, desinterés por la política, es motivo de gran preocupación tanto en los planteamientos de los políticos, como en las opiniones expresadas en los medios de comunicación, como en la investigación académica. Sus bases son muy diversas y no es un problema exclusivo de nuestro país sino muy generalizado, expresando que existen problemas en el correcto funcionamiento de la relación de representación, verdadera columna vertebral de nuestras democracias. Entiendo que la inmensa mayoría de los ciudadanos estamos interesados en instituciones democráticas sólidas, fuertes y eficaces.

Ciertamente, el sistema electoral no es la panacea para corregir estos problemas, ni mucho menos, pero sí que es una pieza más que puede contribuir a mejorar. Para ello, en el concreto caso español, hay que permitir flexibilidad y capacidad de adaptación de nuestro sistema electoral en el nivel central (Congreso).

En esta dirección la primera medida absolutamente necesaria es la *desconstitucionalización de la provincia como circunscripción electoral obligatoria*, que introduce disfunciones y restricciones sin sentido en el diseño de un sistema electoral. El único sentido que alcanzo a ver a su permanencia es la protección de los grandes partidos competidores. Además, entre los dos grandes favorece al PP en contra del PSOE.

Personalmente, además, creo que debe avanzarse hacia *un sistema plenamente proporcional*, en el cual el valor del voto de todos los ciudadanos sea el mismo, que contribuya a que todos los sectores mínimamente significativos de electores puedan reconocerse en las instituciones. El que los electores se vean reconocidos en las ofertas de los partidos incentiva la participación, tal como es ampliamente reconocido en la ciencia política comparada. No es el remedio taumatúrgico, ni mucho menos, pero introduce incentivos en esta dirección.

–*El nivel local como fuente de innovación.*

En una clara pauta generacional, la desafección política, el desinterés, la abstención electoral es especialmente perceptible entre las nuevas generaciones jóvenes. Siempre los jóvenes han participado menos que las personas ya plenamente integradas en el proceso productivo, pero sus niveles actuales son menores que anteriormente y la diferencia en el nivel de participación electoral entre los más jóvenes y las demás cohortes de edad, ha aumentado sensiblemente.

Esta situación pide cambios, a muchos niveles: en las actitudes y comportamientos ciudadanos, en los planteamientos de los partidos y, además de otros aspectos, en la estructura institucional. En este último nivel se deben buscar formas que faciliten establecer lazos más sólidos entre los ciudadanos y las instituciones, y el sistema electoral local podría aportar su pequeño grano de arena.

En esta dirección creo que debe estudiarse muy seriamente la posibilidad de *rebajar hasta los dieciséis años la edad mínima para votar en las elecciones locales*.

Las razones para esta ampliación son de dos grandes tipos.

Por una parte, incentivar directamente la integración de los jóvenes en el sistema político. Los jóvenes actuales tienen niveles elevados de información a través de los medios y de habilidades cognitivas adquiridas por la escolarización obliga-

toria. Si bien el desarrollo de las nuevas tecnologías relativiza la noción de “territorio”, el nivel local es el ámbito en el que los jóvenes desarrollan buena parte de sus actividades (escolares, recreativas, deportivas, culturales, etc.). En relación con estos aspectos desarrollan unos intereses y una visión del ámbito local, que podrían vincular con el funcionamiento de las instituciones de gobierno del municipio si se les ofrece los canales adecuados. Uno de estos canales es el voto. La gran concreción de los temas, intereses, problemas, conflictos en el ámbito local que permite una comprensión y orientación más fácil en la política para ciudadanos con aún escasa experiencia social. ¿Por qué no darles fuerza real a partir del voto en el nivel local? Es una forma de corresponsabilidad que va configurando unas pautas de socialización en el sistema político. Empezar la integración en el sistema a partir del nivel local.

Incentivar la atención de los partidos a las reivindicaciones e intereses de los jóvenes. Rebajar la edad para votar a los dieciséis significaría una ampliación del censo electoral aumentando los sectores de menor edad. En realidad los jóvenes no dejan de ser nunca una minoría en el censo electoral (aunque la edad de corte la lleguemos a situar en los treinta años). Los mayores de esta edad son siempre la gran mayoría del censo y centran, por tanto, la atención por parte de los partidos.

Pero es que no se trata sólo de que los jóvenes sean una “minoría estructural” en el censo, sino que es un grupo en proceso de creciente “minoritarización” debido al proceso de envejecimiento de la población electoral y rebajar la edad de voto hasta los dieciséis años sería también una forma de compensar esta tendencia. Téngase en cuenta que han entrado ya en edad de voto las cohortes que marcaron el descenso de nacimientos en nuestra sociedad, es decir, cada vez entran en el censo menos jóvenes, mientras una creciente esperanza de vida y otros factores alargan la edad física y electoral de los ciudadanos.

De esta manera, la capacidad de presión a través de voto se está desplazando cada vez más hacia edades mayores; por lo tanto, los programas electorales y de gobierno les tienen más en cuenta. En cambio, tienen menos en cuenta los de los jóvenes, con lo cual se fomenta más su alejamiento de la política. Un círculo vicioso que hay que romper. No hay un único punto por donde romper esta dinámica, pero rebajar el derecho de sufragio a los dieciséis en las elecciones locales (¿más delante en autonómicas y generales?) puede ser uno de los puntos necesarios para romperla e intentar reconducirla hacia un “círculo virtuoso” en el que la mayor presencia de jóvenes en el censo electoral atraiga más la atención de los partidos e instituciones hacia sus problemas y ello a su vez genere una mayor implicación entre los jóvenes.

5. A modo de conclusión

En definitiva, el sistema actual ha mostrado fehacientemente su adecuación y buen funcionamiento, aunque pueda haber aspectos mejorables. Por lo tanto, entiendo que su mantenimiento es totalmente recomendable, excepto que se aportaran elementos –que yo pueda desconocer– que indicaran la conveniencia del cambio, es decir, que los beneficios del nuevo sistema son superiores a los costes de suprimir las buenas cualidades del sistema actual.

La propuesta de cambio desde el gobierno se ha realizado sin una clara y sólida definición del problema, y por lo tanto es difícil, si no imposible, valorar su aportación. De todas maneras, tal como he planteado no encuentro elementos ni argumentos –aunque puedo estar equivocado– a favor de la elección directa (o la mayoría reforzada), no veo que puedan aportar algo positivo en relación con la situación actual. Sin embargo son claros los potenciales efectos negativos del cambio, pues se eliminarían buena parte de los aspectos positivos que tiene el sistema actual.

El sistema actual permite la elección de alcaldes por mayoría absoluta si así lo expresan los electores. En la práctica, la mayoría de los alcaldes en nuestro país se han elegido por mayoría absoluta. El actual sistema no introduce desincentivos a ello, ni de ningún tipo, y la composición de los consistorios resulta de la expresión, libre de restricciones, de las relaciones entre la oferta partidista y las preferencias de los electores. No es el caso, como he expuesto, del sistema de elección directa. De lo que se trata pues, es de no introducir mecanismos que interfieran, que “coaccionen” estas relaciones, por más que sea bajo el manto de bienintencionados discursos y espejismos de “mayor democracia”.

No veo que los problemas del gobierno local en los nuevos tiempos dependan de la elección directa del alcalde. En su caso –que no entro a analizar– hay otros mecanismos de ingeniería institucional y jurídica que pueden permitir al alcalde y al gobierno local la necesaria capacidad y agilidad para hacer frente a la mayor complejidad de nuestro mundo local y el contexto multinivel actual.

PD. El borrador del *Libro blanco para la reforma del gobierno local* que acaba de aparecer en la web del ministerio dedica un apartado al tema del sistema electoral local. El texto deja traslucir una indefinición y una posición muy cauta en relación con el sistema más conveniente, lo cual es un avance respecto a la decidida voluntad de avanzar hacia la elección directa del alcalde que se había explicitado anteriormente.

De todas maneras, todavía se manifiesta una idea de la elección directa como un “bien superior” y se plantea explícitamente la posibilidad de elección directa del alcalde para las ciudades. Como puede deducirse de mi exposición, me parecería un gran error.

En cambio, la propuesta de aumentar el “techo” en el tramo de pequeños municipios que eligen el alcalde por sistema mayoritario me parece positiva (aunque quizás mil habitantes sea un techo demasiado alto), pues el nivel de relación personal es fundamental y se convierte en criterio principal en municipios de este tamaño. Hasta ahora ha sido funcional en los municipios hasta doscientos cincuenta habitantes incrementarlo hasta los quinientos.

Bibliografía

AAVV (1999). “El sistema electoral a debate”. *Corts. Revista de Derecho Parlamentario*, 8 (monográfico).

BACCETTI, C. (2001). *Itàlia. Canvis en el sistema electoral: L'elecció directa de l'alcalde*. Col·lecció Món Local, 2. ICPS - Centre per a la Innovació Local (Diputació de Barcelona).

BORRAZ, O.; JOHN, P. (2004). "The transformations of Urban Political Leadership in Western Europe". *International Journal of Urban and Regional Research*. 28-1.

Congrés des Pouvoirs Locaux et Regionaux (2004). "Recommandation 151 sur les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale". Congrès des Pouvoirs Locaux et Regionaux du Conseil de l'Europe.

Departament d'Estadística (2003). *Alcaldes i regidors de Catalunya 2003*. Dossier. Ajuntament de Barcelona.

Electoral Commission (2003). *When should you be allowed to vote*. Electoral Commission (UK Parliament). www.electoralcommission.org.uk.

Electoral Commission (2003). *How old is old enough? The minimum age of voting and candidacy in UK elections*. Consultation paper (July 2003). Electoral Commission (UK Parliament). www.electoralcommission.org.uk.

HOFFMANN-MARTINOT, V. (2002). *Vers une convergence des modèles de gouvernement local en Europe ?* Col·lecció Món Local. ICPS - Centre per a la Innovació Local (Diputació de Barcelona).

MAGRE, J. (1999). *L'alcalde a Catalunya*. ICPS, Barcelona.

MAGRE, J. (2002). Els sistemes electorals municipals a la Unió Europea. *Síntesi*, 4. Centre per a la Innovació Local (Diputació de Barcelona).

MAGRE, J.; BERTRANA, X. (2004). "Liderazgo político, estructura ejecutiva y control: reflexiones sobre la forma de gobierno de las ciudades de gran población en España". *La Ley de modernización del gobierno local. Estudis*, 17. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

MARTÍNEZ-ALONSO, J. L.; MAGRE, J. (2000). "Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: Evolución, comportamientos y regulación actual". *Papers de Recerca*, 5 (Fundació Carles Pi i Sunyer).

MARTÍNEZ, R. (1998). "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82.

MONTABES, J. (ed.). (1998). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas - Parlamento de Andalucía.

Ministerio de Administraciones Públicas. 2005. *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. www.map.es.

PALLARÉS, F. "Las elecciones locales de 1999 en España". T. Font (dir.) *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Barcelona: Marcial Pons - Diputación de Barcelona.

PALLARÉS, F.; Delgado, I. (2001). Le sei tornate di elezioni comunali in Spagna dal 1979 al 1999". *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 46.

STOKER, G. 2002. *Gran Bretanya. Del govern a la governabilitat local*. Col·lecció Món Local, 3. ICPS - Centre per a la Innovació Local (Diputació de Barcelona).

WOLLMANN, H. 2002. *Alemanya. Länder i diversitat local*. Col·lecció Món Local, 4. ICPS - Centre per a la Innovació Local (Diputació de Barcelona).