
Si la reducción de concejales fuera la respuesta, ¿cuáles son las preguntas? Cómo son y qué se espera de los líderes políticos locales

Carmen NAVARRO GÓMEZ

Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

Además de reconocer que son democráticamente elegidos, ¿sabemos algo más de los concejales?, ¿qué hacen y cómo orientan sus tareas?, ¿cumplen las funciones para las que fueron elegidos?, ¿son muchos o pocos? y, en última instancia, ¿se verían alterados los pilares sobre los que se construye nuestra democracia local si sus funciones o su número variaran? Disponemos de escasa evidencia empírica con la que poder enjuiciar las deficiencias del sistema actual del gobierno, premisa básica para diseñar políticas que aspiren a ser eficaces y resolver problemas. El trabajo plantea los interrogantes esenciales que existen en torno al papel de los representantes en los gobiernos locales incidiendo en los rasgos distintivos de la democracia local, las tareas de los concejales y la percepción que tienen de su cumplimiento, así como en cuestiones a tener en cuenta en la relación entre el número de concejales y un mejor funcionamiento de la política local.

Palabras clave: gobierno local; democracia local; elites políticas; reforma del gobierno local.

ABSTRACT

What do we know about councilors other than the fact that they are democratically elected? Do we know what they do? Or why they do it? Do they fulfill their duties for which they were elected? How many are there? Is their number relatively small or large? Would democracy on a local level be different if their number or their duties varied? We have little empirical evidence at our disposal so as to be able to judge the current governmental system's deficiencies; the basic premise to design policies that aspire to be efficient and solve problems. This paper discusses important questions regarding the role of local government

representatives giving specific emphasis to local democracy's distinctive elements, the councilors' duties, their perception of compliances and how the number of councilors elected influence the function of local politics.

Keywords: local government; local democracy; political elites; local government reform.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿QUÉ TIENE DE DISTINTIVO LA DEMOCRACIA LOCAL?—III. ¿QUÉ TAREAS TIENEN ENCOMENDADAS LOS CONCEJALES Y CÓMO ORIENTAN SU LABOR? ¿REPRESENTAN, DECIDEN Y CONTROLAN?—IV. ¿CUÁNTOS CONCEJALES NECESITA UN GOBIERNO LOCAL? ¿EL NÚMERO DE CONCEJALES DETERMINA LA CAPACIDAD PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE LA DEMOCRACIA LOCAL?—V. COMENTARIOS FINALES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

«¿A quién representan los concejales? ¿Alguien sabe quién es su concejal?
¿Usted conoce el nombre de su concejal?»

«Yes, Prime Minister». Segunda Temporada, Capítulo 5, 1988.

En estos términos se expresaba Jim Hacker —el protagonista de la fantástica serie británica de los ochenta— cuando su asistente le recordaba que los concejales son elegidos democráticamente después de haberle escuchado proferir severas críticas hacia la clase política local. Al primer ministro no parecían faltarle argumentos para manifestar tal opinión. En un sistema electoral mayoritario de circunscripción uninominal como el británico (*the first-past-the-post*), el hecho de que el elector no pudiera identificar a su representante, unido al dato de una bajísima participación en elecciones municipales, no dejaba —afirmaba— en muy buen lugar a la democracia local.

Se trata por supuesto de una serie de ficción y, por más que esté inspirada en la realidad política del momento, se refiere a un sistema político local tan diferente del español que la búsqueda de paralelismos tiene un recorrido limitado. Y, sin embargo, podemos recuperar una de las ideas del diálogo como punto de partida para nuestra reflexión sobre la figura del concejal en la maquinaria del gobierno local en España. Además de reconocer que son democráticamente elegidos, ¿sabemos algo más de esta pieza central de la democracia local?, o, por desagregar más la pregunta, ¿qué hacen y cómo orientan sus tareas?, ¿cumplen las funciones para las que fueron elegidos?, ¿son muchos o pocos? y, en última instancia; ¿se verían alterados los pilares sobre los que se construye nuestra democracia local si su número o funciones variaran?

En la actualidad nos encontramos inmersos en una serie de debates y propuestas en torno a la reforma del gobierno local repletos de expresiones como «economías de escala», «recentralización de competencias», «fusión de municipios», «limitación del gasto».

De una manera u otra, las fórmulas que están detrás de estos términos afectarían —en caso de implementarse— a una pieza central de la democracia local: su condición de sistema representativo sustentado en la existencia de políticos electos. Y si damos por hecho que deben cambiar las reglas del juego sobre las que en la actualidad se asienta el sistema, no puede eludirse la reflexión sobre las implicaciones que de ello se puedan derivar para el cumplimiento de metas de este nivel de gobierno. Como para cualquier unidad de gobierno, la eficiencia en la provisión de servicios es un objetivo prioritario. Sin embargo, la democracia es el otro gran valor del gobierno local y —en relación a otros niveles— particularmente único aquí por el componente de cercanía y accesibilidad a los representantes que se da en este sistema. J. STUART MILL afirmaba que los gobiernos locales son «escuelas de democracia» que dan más oportunidades para la participación política que otras esferas.

Lo que propongo en las páginas siguientes es esbozar los interrogantes esenciales que, en momentos de cambio como los actuales, deben plantearse en torno al papel de los representantes en las democracias locales, de manera que pueda aportar un referente más sobre el que evaluar los proyectos de reforma. Las respuestas que se darán, ya lo avanza, no son concluyentes ni apoyarán propuestas específicas, similares o diferentes a las que ahora aparecen en la agenda. Se limitan a arrojar más dudas que certezas y, en general, apuntan a la necesidad de generar un mayor conocimiento empírico sobre el funcionamiento del gobierno local. Poseemos más intuiciones que hipótesis contrastadas y disponemos de más percepciones sobre realidades parciales que evidencia empírica sistemática con la que poder enjuiciar las deficiencias del sistema actual.

II. ¿QUÉ TIENE DE DISTINTIVO LA DEMOCRACIA LOCAL?

Al valorar cualquier sistema político local en cualquier parte del mundo deben tenerse en cuenta sus dos dimensiones esenciales: la eficiencia y la democracia. Cualquier juicio que se quiera emitir sobre el rendimiento de los gobiernos locales no puede eludir ninguna de ellas por más que en distintos momentos históricos los acentos se pongan en una o en otra. Ambas son cruciales para el funcionamiento del sistema democrático local y el reforzamiento de su legitimidad, puesto que tal refuerzo requiere la mejora tanto en los aspectos del *input* del sistema (democracia) como en los del *output* del sistema (eficiencia). Pero en tiempos de crisis económica se suelen enfatizar los elementos conectados a la eficiencia que priorizan cuestiones de racionalización del gasto, de la misma manera que en tiempos de bonanza se hace más hincapié en la inversión en complejos y costosos mecanismos de participación ciudadana que enriquecen la vida democrática de una comunidad.

El énfasis en el valor democrático de los gobiernos locales no es un invento de nuestros tiempos ni un discurso moderno de sociedades desarrolladas y opulentas. A. DE TOCQUEVILLE sigue seduciéndonos hoy en día con el relato de sus observaciones de la democracia en Estados Unidos tras haber viajado allí desde Francia a mediados del

siglo XIX (TOCQUEVILLE, 1978). En él incluía la convicción de que «la fuerza de los pueblos libres reside en la comunidad local. Las instituciones locales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; la sitúan al alcance del pueblo, enseñan a apreciar su disfrute pacífico y habitúan a hacer uso de ella. Sin instituciones locales una nación puede dotarse de un gobierno libre, pero no poseerá el espíritu de la libertad». Ya en fechas más recientes y a este lado del atlántico, la Carta Europea de Autonomía Local suscrita en Estrasburgo en 1985 afirma en su preámbulo que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y reconoce que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos a través de las instituciones locales forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

En la época actual, reputados especialistas en gobierno local a la vanguardia de las investigaciones empíricas en la materia, alertan de las implicaciones de lo local para la democracia en general insistiendo en que, en ausencia de democracia local o bajo condiciones de funcionamiento democrático débil, las perspectivas de la democracia a nivel nacional devienen problemáticas (VETTER, 2007). Más que ver las democracias locales como esferas separadas cuya importancia aumenta o disminuye en respuesta a presiones externas, los expertos insisten en que la política local son espacios cruciales para el aprendizaje de las habilidades cívicas necesarias para la práctica democrática.

Si bien la realidad que cada día observamos en el funcionamiento de nuestros sistemas locales contrasta con las aspiraciones de los teóricos políticos mencionados, no puede negarse el mayor potencial de la vida política local para la implicación ciudadana en asuntos públicos y el papel de los representantes electos para hacer efectiva tal aspiración. Los concejales son políticos a pie de calle que permanecen en la comunidad que les elige (a diferencia del resto de representantes) a los que se supone accesibilidad de los ciudadanos y en los gobiernos locales se practican dinámicas de participación ciudadana con más intensidad que en otras esferas.

Y sin embargo, siendo esto cierto, la mera existencia de instituciones de gobierno local —elecciones, representantes locales, pleno— basadas en valores democráticos no garantiza por sí sola la consecución del ideal democrático local descrito. Las democracias locales se encuentran en la actualidad sometidas a innumerables presiones externas que les hacen estar inmersas en procesos de cambio de los que aún no sabemos cómo emergerán. La presión para la racionalización del gasto que trae causa en la crisis económica no es la única ni la más importante. Experimentan también el afianzamiento de nuevas formas de gobernar basadas en una mayor interacción con actores privados y otros niveles de gobierno conocidas como gobernanza o gobierno en red que alteran las estructuras de poder y el papel de los representantes electos y desdibujan el rol de la tradicional rendición de cuentas (SORENSEN, 2006). Se ven asimismo afectadas por las tendencias actuales de nuevas formas de gestión pública en las que los perfiles gerenciales adquieren más peso en la arquitectura institucional local, con la consiguiente pérdida del de los electos. Adicionalmente, y sin agotarse aquí la relación de alteraciones, son

testigos de cómo los ejecutivos se robustecen (BORRAZ y JOHN, 2004) en detrimento de los plenos para constituir liderazgos reforzados capaces de enfrentar en mejores condiciones la mayor complejidad de los asuntos públicos en entornos de globalización, europeización y urbanización. Todas estas transformaciones, y algunas más, introducen inevitables tensiones, provocando que nos preguntemos si, en los nuevos entornos, seguimos observando el ejercicio de la política basada en el modelo representativo en su dimensión municipal.

Por tanto, la pregunta aquí sería si los valores de la política local sobreviven a los cambios de manera que tenga sentido, en definitiva, seguir hablando de democracias representativas locales. L. Sharpe en una obra muy citada de los setenta que teorizaba sobre los valores del gobierno local (SHARPE, 1970), comenzaba justificando la existencia de estos gobiernos en el hecho de que las instituciones locales electas están mejor preparadas para entender e interpretar las condiciones y necesidades específicas de cada comunidad local y apuntaba a lo que tradicionalmente se había considerado como los distintivos o valores de la democracia local: libertad, igualdad y bienestar (*liberty, equality, welfare*). El gobierno local promovería la libertad en el sentido de contribuir a la separación (vertical) de poderes y mitigar así el riesgo de acumulación de poder en un único centro, reforzaría la igualdad en la medida en que proporcionaría amplias oportunidades a los ciudadanos de participar en los procesos de conformación de las políticas públicas y favorecería el bienestar al contar con representantes capaces de identificar y dar respuesta a las necesidades singulares de una comunidad. La capacidad de las democracias locales de seguir dando contenido a esos valores determinaría su viabilidad, lo que nos llevaría a poder identificar en los gobiernos locales arenas para la política y no sólo espacios para la implementación de políticas públicas que provienen de las agendas de otros gobiernos. «Política» es singularmente distinto de «administración de políticas públicas». Su ejercicio se materializa en decisiones colectivas que tomamos como comunidad, en la identificación de objetivos y de los medios para conseguirlos. Política, en definitiva, es el proceso por el que las comunidades definen objetivos colectivos y abordan sus conflictos en el marco de unas reglas e instituciones estables con el fin de adoptar decisiones aplicables. Y, por tanto, requiere como presupuesto de partida un espacio de autonomía sobre el que ejercer el derecho a tomar decisiones colectivas distintivamente locales y unas instituciones representativas propias que hagan buenos los valores que se identifican en el gobierno local. ¿Disponen de esa autonomía las instituciones políticas locales?

III. ¿QUÉ TAREAS TIENEN ENCOMENDADAS LOS CONCEJALES Y CÓMO ORIENTAN SU LABOR? ¿REPRESENTAN, DECIDEN Y CONTROLAN?

Las democracias modernas —también las locales— son regímenes representativos, pues en ellas los ciudadanos no ejercen directamente el poder político sino que eligen mediante su voto a los que tomarán las decisiones. La representación cumple así con dos

de los ideales de la tradición liberal democrática: los ciudadanos son la fuente de legitimidad del poder y el voto sirve para controlar la actividad de los gobernantes y exigirles que rindan cuentas. Visto así, el núcleo sobre el que pivota el sistema democrático local es el pleno, institución que reúne a los concejales, uno de los cuales es el alcalde.

Con independencia de la forma de gobierno local de que se trate y de las diferentes motivaciones, intereses y capacidades que posean los que concurren a las elecciones ejercitando el derecho al sufragio pasivo, una vez forman parte de la corporación local tenderán a identificar como tareas propias las de: representar a sus electores, tomar parte en los procesos de toma de decisiones locales y controlar desde el pleno o las comisiones la acción del gobierno (WILSON y GAME, 2011). Representar, decidir y controlar conforman la esencia de las diferentes dimensiones del papel de los representantes locales, materializándose en ellas los mecanismos principales de la democracia: rendición de cuentas (*accountability*) y receptividad de los sistemas políticos a las demandas ciudadanas (*responsiveness*).

La función de *representar* suele ser considerada de carácter fundamental y prioritario entre las tareas de un concejal, no sólo en las teorías y valores de la democracia local sino en las percepciones concretas de los propios políticos electos. Trasladar las necesidades de la sociedad al sistema político y establecer un vínculo válido y eficaz entre ciudadanos y representantes constituye un imperativo esencial para el funcionamiento democrático. Escuchar, facilitar, empoderar y vehicular demandas son tareas que los concejales identifican como el núcleo primordial de su labor. Actuar como mediadores para que la voz, necesidades y problemas de los ciudadanos se escuchen y contribuir a que se tengan en cuenta. En definitiva, ser representante de una comunidad, un grupo, un distrito o una población entera.

La función de *decidir*, o más bien, de participar en el proceso de adopción de políticas públicas locales intentando influir en sus resultados, no es menos relevante. Si bien veríamos esta tarea más destacada en los concejales que participan en la junta de gobierno o tienen una competencia delegada, todos los representantes aspiran a tener una incidencia en la identificación de objetivos y en la definición de cursos de acción para conseguirlos. La función se concreta en el trabajo en los distintos foros desde los que se conforman las decisiones, que pueden ir desde la preparación del trabajo de diseño y objetivos en el partido o agrupación, hasta la discusión en las propias instituciones locales como la junta de gobierno, las comisiones, el pleno o el trabajo con grupos, movimientos sociales, intereses organizados u otros actores de la política local. Se identifica así al concejal tomando parte activa en el desarrollo del diseño, decisión e implementación de las políticas públicas que conforman los productos del sistema político.

La función de *controlar* conecta con el deber de los sistemas políticos de ajustarse, en su funcionamiento, a las reglas del juego establecidas y someterse a la rendición de cuentas por el rendimiento de las decisiones. Las decisiones (políticas públicas) se sus-tancian en procesos que comienzan con su diseño y continúan con su adopción, puesta en marcha o implementación, producción de efectos y seguimiento y evaluación de sus

resultados. Este último paso, el del seguimiento y evaluación de las políticas públicas, no sólo cumple la función de mejorar los programas y enriquecer el acervo de conocimiento que pueda servir de utilidad para futuras acciones. También expresa la función de control de las acciones de gobierno para verificar, por un lado, su adecuación a los procedimientos y reglas vigentes y exigir, por otro lado, rendición de cuentas incidiendo en que los cursos de acción que se emprenden se correspondan con los objetivos identificados y sus resultados con las metas a alcanzar. Esta función suele desarrollarse por los concejales en el trabajo en comisiones y en el pleno.

Expresado de esta manera, visualizamos analíticamente desagregadas las tres principales dimensiones de las tareas de los concejales que, en teoría, los sitúan a cargo de todos los aspectos de la gobernanza municipal como «decisiones soberanas que disponen del poder y, por tanto, de la responsabilidad» (SÖRENSEN y TORFING, 2009). Pero ¿es realmente así? ¿Logran ejercer eficazmente estas tres funciones?

Cualquiera que se haya acercado a las dinámicas de política local describiría un escenario en el que no llega a percibirse a los concejales como piezas clave de la maquinaria política local, activos, individualizados y ejerciendo con vigor las tres tareas que dan sentido a su cargo. Probablemente, en esa imagen que tenemos de cómo funciona el sistema, los partidos o el alcalde aparecen más destacados, mientras que la figura del concejal individualmente considerada quedaría algo imprecisa y desdibujada. Podríamos afirmar sin riesgo a equivocarnos mucho que los concejales no parecen, en nuestro modelo actual, constituir los cimientos sobre los que se asientan los pilares de la democracia local.

Disponemos además de alguna evidencia empírica que lo confirma y apunta a que, efectivamente, los representantes electos no se sienten los «cimientos» sino más bien los «fragmentos» de la democracia local¹. Con los datos de una investigación que hemos desarrollado con el objetivo de generar conocimiento sobre las percepciones de los concejales sobre sus tareas, patrones de reclutamiento y visiones de la democracia local, podemos ofrecer alguna información interesante al respecto².

¹ Tomamos prestados aquí los términos «cimientos» y «fragmentos» y la reflexión subsiguiente del trabajo de VERHELST *et al.*, empleados en una exploración similar sobre los concejales belgas: «Foundation or Fragments of Local Democracy? Empirically assessing the Roles of Local Councillors in Belgian Governance», T. VERHELST, H. REYNAERT y L. STEYVERS (2011).

² El proyecto a que nos referimos se denomina MAELG (Municipal Assemblies in European Local Governments) y consiste en una investigación internacional comparada sobre la posición de los concejales y el pleno en la maquinaria de gobierno local. Con el uso de técnicas de investigación cuantitativas basadas en la aplicación de un mismo cuestionario a concejales de 15 países europeos, se aspiraba a identificar las relaciones entre las estructuras institucionales, los cambios contextuales y las actitudes, valores y comportamientos de los concejales europeos. En España, de los 750 municipios de más de 10.000 habitantes, se seleccionó una muestra aleatoria estratificada de 200 y se envió el cuestionario a sus 2.000 concejales, recogiendo 520 respuestas entre septiembre de 2009 y abril de 2010. Esta investigación pudo realizarse gracias a la ayuda del proyecto del Plan Nacional de I+D CSO2008-06453: «Nuevos espacios para el análisis del liderazgo político en España: estudio de los Concejales españoles y su papel en la estructura de gobierno local a treinta años de Ayuntamientos democráticos».

A lo largo de un extenso y variado cuestionario dirigido a una muestra representativa de concejales de ciudades españolas de más de 10.000 habitantes, se les preguntaba sobre la importancia que concedían a diferentes tareas en su actividad como políticos electos. En concreto se les pedía que valoraran, de entre sus tareas, el nivel de importancia que atribuían a las siguientes responsabilidades: «representar las demandas e intereses surgidos en la sociedad local», «definir los objetivos principales de la actividad municipal» y «controlar la actividad municipal». En conexión con la reflexión que estamos llevando a cabo, los datos obtenidos nos ayudan a identificar cómo se perciben los concejales en sus papeles, respectivamente, de: representante, decisor y controlador. La tabla 1 recoge sus respuestas, en forma de media aritmética en la primera columna (valores entre 0 —nada importante— y 4 —muy importante—) y en porcentaje de las respuestas que consideran cada tarea entre «importante» y «muy importante». Como se ve, los concejales tienden a conceder alta importancia a las tres tareas esenciales de su cargo, situándose las respuestas en una media cerca del valor máximo. El papel de representante, sin embargo, adquiere la mayor relevancia, despegándose ligeramente de las funciones de decisión y control, lo que se observa si cabe más nítidamente al mirar la última columna, que refleja que casi la totalidad de los concejales otorgan una importancia máxima a la faceta de representar las demandas e intereses ciudadanos.

TABLA 1. PERCEPCIONES DE LOS CONCEJALES SOBRE LA IMPORTANCIA QUE CONCEDEN A LAS TAREAS ENCOMENDADAS

<i>Pregunta: «Teniendo en cuenta su experiencia, ¿qué nivel de importancia tienen los siguientes temas en su labor como concejal?: representar las demandas e intereses surgidos en la sociedad local, definir los objetivos principales de la actividad municipal, controlar la actividad municipal» (0 ninguna importancia - 4 mucha importancia)</i>			
	<i>Media (0-4)</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Porcentaje (3-4)</i>
Representación	3,6	0,6	94,2
Decisión	3,4	0,8	87,9
Control	3,4	0,7	90,3

Fuente: elaboración propia con la base de datos MAELG. N 520 respuestas.

Con los datos anteriores habríamos aspirado a captar la visión de los líderes locales sobre sus funciones, su actitud ante sus tareas. Nada nos dice, sin embargo, sobre si consiguen lo que se proponen y si, la importancia que conceden a esos aspectos de sus tareas, logran trasladarse al comportamiento diario, materializarse en un ejercicio activo y eficaz de dichas funciones. A esta segunda dimensión, a sus logros concretos, nos acercamos al observar, en la tabla 2, sus respuestas a la pregunta sobre el balance real de su contribución a la política local y comprobamos que la percepción que poseen de su contribución

se aleja de las aspiraciones de las que se partía o de la importancia que concedían a cada una de las dimensiones de su actividad. Tanto en términos de media como de porcentaje, los datos expresan una discrepancia entre la actitud con la que enfrentan sus tareas y lo que finalmente consiguen.

TABLA 2. PERCEPCIONES DE LOS CONCEJALES SOBRE SU CONTRIBUCIÓN A LAS TAREAS ENCOMENDADAS

<i>Pregunta: «Teniendo en cuenta su experiencia como concejal, ¿cómo definiría su contribución en los siguientes temas?» (0 nula - 4 muy alta)</i>			
	<i>Media (0-4)</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Porcentaje (3-4)</i>
Representación	3	0,6	79,4
Decisión	2,6	1	61,6
Control	2,8	0,8	69,6

Fuente: elaboración propia con la base de datos MAELG. N 520 respuestas.

Dicho de otra forma, los concejales no consiguen: *a)* representar a los ciudadanos; *b)* participar en el proceso decisorio, ni *c)* controlar la acción de gobierno, en la medida en que se lo proponían. La importancia que concedían a estas funciones no se corresponde después con la experiencia de haber tenido una contribución real a cada uno de esos aspectos, lo que parece indicar una tensión entre las estructuras de poder existentes y los principios de la democracia representativa local. La dimensión más problemática es la de la participación en los procesos decisorios. Uno de cada cuatro concejales (26,3 por 100, diferencia entre los porcentajes de importancia concedida y contribución real) refleja en sus percepciones una fuerte discrepancia entre lo que le gustaría llevar a cabo y lo que logra. Y, en general, la disonancia que aquí se expresa apunta probablemente a la existencia de ciertos factores que impiden a los políticos locales desarrollar el papel que tanto la teoría como su propia visión les atribuyen.

La fotografía sigue perfilándose, para mayor frustración de los que consideran que los representantes deben ser relevantes en la democracia local, cuando escuchamos a los concejales de a pie³ realizar su auto-valoración sobre la influencia que sienten que ejercen en el gobierno local y comprobamos (*vid.* tabla 3) que la mitad de los concejales considera que tienen poca o ninguna influencia. El contraste con la percepción que se tiene de la influencia del alcalde y de la junta de gobierno permite ver muy bien la fotografía que apuntábamos en párrafos anteriores de los pesos, la lógica y dinámicas del ejercicio del poder local.

³ Excluidos los que pertenecen a la Junta de Gobierno.

TABLA 3. PERCEPCIÓN DE LA INFLUENCIA DE LOS CONCEJALES SOBRE EL GOBIERNO LOCAL

<i>Pregunta: «Tomando como base su experiencia como concejal en este Ayuntamiento e independientemente de los procedimientos formales, por favor, indique cómo influye cada uno de los siguientes actores en las actividades del Gobierno Local»</i>			
	<i>Alta influencia (%)</i>	<i>Alguna influencia (%)</i>	<i>Poca o ninguna influencia (%)</i>
Concejales	17,8	33,2	49,0
Alcalde	93,8	3,3	2,9
Junta de Gobierno	83,3	11,5	5,2

Fuente: elaboración propia con la base de datos MAELG. N 520 respuestas.

En definitiva, de todos estos datos y de estudios similares se confirma la vigencia de los elementos que ya conocíamos del sistema político local español: el poder centralizado en un líder muy fuerte —el alcalde— delegado en parte en unos pocos miembros del pleno para conformar una maquinaria de gobierno eficiente y una ausencia de influencia del resto de los concejales (NAVARRO, 2011). Los concejales «de a pié» (aquellos que no ostentan funciones ejecutivas), sean del color político del gobierno o de la oposición, se perciben como simples observadores de lo que acontece en el entramado decisorio local, con escasa capacidad de influencia y presos de unas dinámicas establecidas que les impiden dar cumplimiento a lo que consideran importante. Unos y otros (los influyentes y los no influyentes) tienen la misma condición formal de representantes al coincidir en el pleno, pero poseen muy diferentes visiones, aspiraciones, proyección política y nivel de influencia en las decisiones.

El cuadro se completa cuando ponemos en relación a los concejales con los partidos políticos a los que la casi totalidad de los líderes políticos locales en España pertenece. La tabla 4 ofrece datos sobre una pregunta que se suele incluir en los cuestionarios a élites políticas para identificar el estilo de representación que prevalece en un sistema. La teoría nos dice que existen diferentes maneras de poner en práctica el concepto y ejercicio de la representación, bien como «administrador» (*trustee*), como un «delegado» (*delegate*) o como un «hombre de partido» (*party soldier*). Como «administrador» un representante se ve libre de ataduras y capaz de guiarse por su propio juicio y criterio cuando se pronuncia en los órganos de representación, mientras que el «delegado» se siente en todo momento vinculado a las opiniones de aquellos a los que representa (JUDGE, 1999). Adicionalmente, en los sistemas en los que los partidos políticos tienen mucho peso, como el nuestro, se argumenta que la lealtad del representante se transfiere del electorado al partido del que es miembro (COPUS, 2004), de modo se tiene la convicción de que el ejercicio de la representación implica actuar de acuerdo con las indi-

caciones de la organización, convirtiéndose esencialmente en un «hombre de partido». En el caso de los concejales españoles, es claro que estamos ante este último modelo, no sólo porque se practique la disciplina de partido en el momento de las votaciones, sino porque el convencimiento de los concejales sobre el sentido que otorgan al concepto de representación les lleva responder mayoritariamente que, en caso de que se planteara un conflicto entre los diferentes énfasis de la representación, debería votarse de acuerdo a la opinión del grupo político.

TABLA 4. ESTILO DE REPRESENTACIÓN DE LOS CONCEJALES ESPAÑOLES

<i>Pregunta: «Si hubiera un conflicto entre la opinión de un concejal, la opinión del grupo político municipal o la opinión de los votantes..., según usted ¿a cuál de ellas debería atender un concejal para orientar su voto en el pleno?».</i>	Votar de acuerdo a su convicción	32,0%
	Votar de acuerdo con la opinión de su grupo político	55,6%
	Votar de acuerdo con la opinión de los votantes	12,4%

Fuente: elaboración propia con la base de datos MAELG. N 520 respuestas.

Resumiendo, la realidad que se describe está relacionada con dos rasgos distintivos de nuestro gobierno local: el mencionado reforzamiento del ejecutivo y el enorme poder de los partidos políticos. Enfrentado al peso del ejecutivo por un lado y a la disciplina de voto por otro, el concejal no acaba de encontrar el espacio que le permita emplearse en la consecución de las tareas que considera relevantes. La combinación de estos dos factores lleva a una situación que presenta cierta tensión con el ideal y la noción de gobernanza democrática. Pero, a la vez, ambos elementos del sistema político —ejecutivos fuertes y partidos políticos locales— son necesarios para la gobernanza. Los primeros porque permiten que lo local tenga capacidad de posicionarse como actor en los nuevos escenarios de gobernanza multinivel y global. Los segundos porque siguen cumpliendo funciones positivas para la democracia: fomentando la implementación de los compromisos del programa electoral apoyado por los votantes, dando coherencia a las políticas, facilitando la rendición de cuentas y dotando de un foro estable para la reflexión y el trabajo sobre las propuestas de políticas públicas que den respuesta a los problemas de las comunidades ¿De quién o de qué prescindir? No parece haber soluciones fáciles para este dilema en el que, como en tantas ocasiones en política, valores igualmente legítimos se manifiestan enfrentados en relación de conflicto cuando los observamos materializados en una situación concreta.

IV. ¿CUÁNTOS CONCEJALES NECESITA UN GOBIERNO LOCAL? ¿EL NÚMERO DE CONCEJALES DETERMINA SU CAPACIDAD PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE LA DEMOCRACIA LOCAL?

Granada tiene una población de unos 240.000 habitantes y una corporación municipal de 27 concejales. Con un tamaño similar, Southampton reúne en su pleno a 48 concejales. ¿Tiene muchos concejales Southampton o pocos Granada? ¿Cuál es más comparable a los estándares europeos? ¿Tienen más o menos concejales ciudades del mismo tamaño de otros países europeos? ¿Existe alguna medida óptima contrastada sobre el número de concejales que debe tener un gobierno local para alcanzar sus objetivos?

Los datos sobre la relación entre tamaño de población y número de concejales que se ofrece en la tabla 4 no arrojan mucha luz al respecto. No cabe duda de que la información que en él se contiene es extraordinariamente interesante y permite observar la convivencia de dos modelos de diseño local en el continente. Por un lado tenemos el modelo de parte del sur de Europa (Italia, España y Francia)⁴ en el que el número de municipios es muy alto y la media de población por localidad muy baja, expresando fenómenos de inframunicipalismo, fragmentación y existencia —en un mismo sistema— de municipios muy pequeños y muy grandes. Y, por otro lado, observamos el caso del centro y norte de Europa, donde se produjeron reformas de fusión de municipios fundamentalmente en los años setenta del pasado siglo, que tuvieron como resultado —aunque en muy diferente medida— un aumento de la media de población por gobierno local⁵. De ningún tamaño concreto de municipio se puede reclamar —de acuerdo a evidencia empírica contrastada— un valor superior en términos de democracia. Los estudios que se interrogan sobre la relación entre el tamaño de la población y la confianza política como el del profesor DENTERS y su comparación de Dinamarca, Holanda, Noruega y el Reino Unido (DENTERS, 2002), no llegan a conclusiones definitivas más allá de observar que el tamaño del municipio, para estos cuatro países, tiene un modesto impacto negativo en la confianza política⁶ (a mayor tamaño, menor confianza política), y que existe una tendencia de los ciudadanos de unidades más pequeñas a sentirse más satisfechos con sus gobiernos locales que los de unidades más grandes. Pero en todo caso el estudio considera sólo a países en donde se han producido fenómenos de fusión y en los que no existe el inframunicipalismo que observamos en el sur de Europa, de manera que sus conclusiones no serían generalizables a todos los diseños institucionales.

⁴ Grecia acaba de implementar su reforma de fusión de municipios, pasando de 1.034 a 325 municipios, por lo que ya no se incluye, en este aspecto, entre los países del sur de Europa.

⁵ Recordemos que en Alemania y Austria también se produjeron fenómenos de consolidación, aunque el número final de municipios sea alto en términos relativos. Alemania pasó de unos 24.000 municipios a los 8.000 entre las décadas de los sesenta y setenta.

⁶ La confianza política en una institución se refiere al convencimiento de que no actuará de una forma arbitraria o discriminatoria que resulte dañina para nuestros intereses y en el tratamiento igualitario y justo. La confianza política nos da información sobre el apoyo a los actores políticos responsables de cada institución.

El número promedio de concejales por municipio que refleja la tabla refuerza el fenómeno de división entre las realidades del norte y del sur, observándose una cierta correlación entre número de municipios y número de habitantes por concejal. A mayor número de municipios, menor la ratio de habitantes por concejal.

TABLA 5. GOBIERNOS, POBLACIÓN Y CONCEJALES EN LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS

	<i>Número de gobiernos locales</i>	<i>Media de población por municipio</i>	<i>Número total de concejales</i>	<i>Número de habitantes por concejal</i>
Francia	36.682	1.750	515.000	125
Austria	2.357	3.540	40.570	200
España	8.116	5.620	65.000	700
Alemania	12.339	6.655	198.000	400
Italia	8.101	7.395	97.000	600
Grecia *	325	34.780	—	—
Finlandia	348	15.265	10.400	500
Bélgica	589	18.180	13.000	800
Suecia	290	31.790	46.200	200
Portugal	308	34.485	9.000	1.200
Holanda	441	37.280	9.600	1.700
Irlanda	85	38.975	870	4.500
Dinamarca	98	56.040	2.500	2.000
Reino Unido	434	141.000	21.300	2.860

Fuente: WILSON y GAME, 2011 (datos de 2009 de CEMR-Dexia).

* Para Grecia, por su reforma reciente, se han tomado los datos del informe.

Como todo promedio, la cifra de 700 habitantes españoles por cada concejal no refleja la disparidad de realidades que conviven bajo esa ratio. Mientras que a un municipio de poco más de 2.000 habitantes le corresponden unos 200 habitantes por concejal, las cifras del gobierno local de la ciudad de Madrid arrojan una proporción de unos

58.000 habitantes por cada concejal elegido. En el sistema español, el tamaño del pleno municipal está en relación con el tamaño del municipio, aunque con rasgos correctores de sobre-representación para los municipios pequeños (*vid.* tabla 6). En todo caso una simple ratio nacional en esta cuestión es un indicador poco fiable de medición de calidad democrática o eficiencia gubernamental.

TABLA 6. NÚMERO DE CONCEJALES ELEGIDOS POR TAMAÑO DE POBLACIÓN

<i>Tamaño de población</i>	<i>Número de concejales</i>
Menos de 250	5
251 - 1.000	7
1.001 - 2.000	9
2.001 - 5.000	11
5.001 - 10.000	13
10.001 - 20.000	17
20.001 - 50.000	21
50.001 - 100.000	25
Más 100.001	(1)

(1) De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea número par.

Existen pocos estudios comparados sobre los factores que han determinado el tamaño de las corporaciones locales en los diferentes países europeos y se carece también de un cuerpo sólido de reflexión sustentado en aproximaciones empíricas sobre el tamaño ideal que debe tener el pleno para que pueda ejercitar adecuadamente las funciones de representación democrática. Sin embargo, conocemos experiencias de países en que, al implementar políticas de fusión de municipios que inevitablemente implicaban la disminución del número total de concejales, existía la preocupación por mantener el valor democrático de la accesibilidad de los ciudadanos a los concejales, de manera que se puede pensar que el número de representantes tiene implicaciones para el funcionamiento de la democracia local.

Los profesores KUSHNER y SIEGEL se aproximan al tema en su estudio sobre el efecto de la fusión de municipios en la representación política y la accesibilidad aplicado al caso de Ontario (KUSHNER y SIEGEL, 2003). Relatan cómo el gobierno que puso en marcha la fusión a finales de los noventa con el objetivo de promover una mayor eficiencia en la provisión de servicios locales (y, adicionalmente, reducir el coste del mantenimiento

de un alto número de concejales) tenía como preocupación adicional no reducir la accesibilidad de los concejales al público al considerarla un valor esencial de la democracia local. De la evaluación que estos investigadores realizan tras el proceso de consolidación y la consiguiente reducción del número de concejales se desprenden interesantes conclusiones. Desde la perspectiva de los concejales, la convicción generalizada era que su carga de trabajo había aumentando considerablemente tras la reforma, aunque seguía considerándose manejable. El ejercicio de un volumen mayor de tareas no parecía —en su opinión— poner en riesgo su capacidad para seguir resultando accesibles a los ciudadanos de las circunscripciones (ahora más extensas) en las que habían resultado elegidos. En cuanto a la percepción de los ciudadanos, se observó que antes de la fusión existía la preocupación de que un municipio mayor reduciría el acceso de los ciudadanos a los políticos locales por el reducido número de concejales que quedaría para un tamaño mayor de municipio y la lejanía de los servicios municipales con personal desconocido. Sin embargo, en los municipios bajo estudio la mayor parte de los ciudadanos declararon tras la reforma que no percibían diferencia en cuanto al grado de accesibilidad de los concejales. Desde la visión de los representantes de organizaciones u asociaciones, se reflejaba una percepción parecida a la de los ciudadanos y algunos incluso llegaban a resaltar los beneficios de la consolidación por disponer, tras ella, de una única autoridad como interlocutor que cubría un territorio más amplio, donde antes había una fragmentación de representantes. Otros líderes de asociaciones lamentaban, sin embargo, que la capacidad de influencia de los concejales había disminuido en entidades más grandes, aunque la accesibilidad no se hubiera visto afectada.

Este relato nos permite asomarnos al tipo de preocupaciones, efectos y consecuencias de las reformas que implican la alteración del número de concejales. La identificación del número apropiado de representantes en relación al tamaño de la población es clave en el debate sobre gobernanza democrática, representación e implicación ciudadana. Que haya un número «adecuado» tiene consecuencias importantes para la accesibilidad de los ciudadanos a sus representantes, la carga de trabajo asumible por un concejal, los costes que su mantenimiento puede representar para el presupuesto público o el tipo de *expertise* (conocimiento experto) necesario para liderar las áreas de gestión municipal. Sin embargo, no existen muchos estudios que hayan analizado comparadamente esta materia, ni acuerdo sobre cuál es el número «adecuado» de concejales para un determinado tamaño de población (PURDAM, JOHN, GREASLEY y NORMAN, 2008).

V. COMENTARIOS FINALES

En los países con un número elevado de municipios de poco tamaño de población, la reducción del número de concejales (consecuencia normalmente de reformas de fusión de municipios) suele estar permanentemente en el debate académico y en algunas ocasiones en la agenda política. En España este último fenómeno no se ha dado con frecuencia al tener enorme fuerza la presión contra la fusión, sustentada, de una parte,

en el atávico localismo español y la convicción de que si desapareciera el ayuntamiento de un pueblo se perdería algo importante de los atributos que conforman nuestra identidad y, de otra parte, en el desinterés de los actores que deberían implementarlo (los gobiernos de las Comunidades Autónomas) en generar unidades de gobierno grandes, con masa crítica suficiente para disputarles poder e influencia y un número más reducido de puestos políticos que les limiten las posibilidades de reclutamiento de cuadros de los partidos.

La situación que se plantea en el título de esta contribución —la reducción de concejales— es un futurible, lo que no justifica que no debamos hacérsola y explorar los distintos elementos de la maquinaria de nuestras democracias locales, sus lógicas de funcionamiento, piezas esenciales y aspiraciones. Sólo así podremos ver en qué medida su mantenimiento en la forma en que las conocemos puede estar en juego con las reformas, para bien o para mal. Del recorrido por estos elementos surgen datos interesantes y un sinnúmero de preguntas para una agenda de investigación pendiente.

Al estar el momento presente inundado con el imperativo de la racionalización del gasto, se enfatizan inevitablemente los elementos conectados a la eficiencia, pero cualquier juicio que se quiera emitir sobre el rendimiento de los gobiernos locales no puede eludir los aspectos, también cruciales, del *input* del sistema (democracia). Si éstos pasan a segundo plano, ¿seguirá existiendo un espacio para la política local en el que los representantes de las comunidades sean su centro? Poder adoptar decisiones requiere, como prerrequisito, disponer de un espacio autónomo para gobernar, para que exista la confrontación política que se sustancie en decisiones autónomas. Como se expresaba en un trabajo sobre la «galaxia» local española y sus élites (BOTELLA, 1992), la pregunta es: «¿Cabe hablar del mundo municipal como arena para la política?».

El gobierno local no es un invento reciente y, por lo que se observa a nivel comparado, está aquí para quedarse. Y, mientras seguimos recabando conocimiento sobre cómo hacer frente a sus desafíos actuales y, dentro de ellos, a la posición de sus representantes, parafraseando a WILDE, «no disparemos contra el pianista».

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOTELLA, J.: «La galaxia local en el sistema político español», *Revista de Estudios Políticos* (76), 1992, pp. 145-160.
- COPUS, C.: *Party politics and local government*, Manchester University Press, Manchester, 2004.
- DE TOCQUEVILLE, A.: *La democracia en América*, vol. 5032, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- DENTERS, B.: «Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom», *Environment and Planning C*, 20 (6), 2002, pp. 793-812.
- JUDGE, D.: *Representation. Theory and Practice in Britain*, Routledge, London, 1999.
- KUSHNER, J., y SIEGEL, D.: «Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility», *Canadian Journal of Political Science*, 36(5), 2003, pp. 1035-1052.

- MOURITZEN, E., y SVARA, J. H.: *Leadership at the Apex: Politicians and Administrator in Western Local Governments*, University of Pittsburg Press, Pittsburgh, 2002.
- NAVARRO, C.: «The Spanish Local Political Elite. Patterns of Professionalization and Dualization of Roles», Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), Murcia, septiembre 2011, www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/539.pdf.
- PURDAM, K.; JOHN, P.; GREASLEY, S., y NORMAN, P.: «How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe», *Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research working paper*, 6, 2008-06.
- SHARPE, L. J.: «Theories and values of local government», *Political studies*, 18 (2), 1970, pp. 153-174.
- SØRENSEN, E.: «Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance», *The American Review of Public Administration*, 36, 2006, pp. 98-114
- SØRENSEN, E., y TORFING, J.: «Making governance networks effective and democratic through metagovernance», *Public Administration*, 87 (2), 2009, pp. 234-258.
- SWEETING, D., y COPUS, C.: «Whatever happened to local democracy?», *Policy & Politics*, 40 (1), 2012, pp. 20-37.
- VERHELST, T.; REYNAERT, H., y STEYVERS, K.: «Foundation or fragment of local democracy? Empirically assessing the roles of local councillors in Belgian governance», *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, 9 (2), 2011, pp. 103-122.
- VETTER, A.: *Local Politics a Resource for Democracy in Western Europe: Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes Toward Politics*, Lexington Books, Plymouth, 2007.
- WILSON, D. J., y GAME, C.: *Local government in the United Kingdom*, 1.^a ed., Palgrave Macmillan, London, 2011.