
La elección directa de alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes *quasi*-directamente elegidos españoles

Carmen NAVARRO GÓMEZ

*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid
Visiting Scholar
School for Policy Studies, University of Bristol*

David SWEETING

*Senior Lecturer
Center for Urban and Public Policy Research, School for Policy Studies
University of Bristol*

RESUMEN

Esta contribución se interroga sobre el sistema de elección directa del alcalde, interesándose tanto por las razones que han llevado a un importante número de países europeos a adoptarlo, como por sus características institucionales y de funcionamiento. Para ello, en primer lugar se repasan los elementos esenciales del modelo, como el liderazgo, la rendición de cuentas, la eficacia en la toma de decisiones o la posición en que quedan los partidos políticos cuando se implanta el sistema. A continuación se mira brevemente a las experiencias de Italia, Alemania e Inglaterra, como casos que permiten observar algunas de las causas que están detrás de su introducción e ilustran el funcionamiento del modelo y su rendimiento tras años de rodaje. Finalmente se aborda el sistema español en contraste con el de elección directa, tratando de identificar en qué medida se acerca o se separa de él. Una de las conclusiones de este estudio es que el liderazgo político local en España, aun no rigiéndose formalmente por el sistema de elección directa, incorpora de facto casi todas sus características.

Palabras clave: gobierno local; administración local; alcaldes; elecciones locales; reformas del sector local.

ABSTRACT

This contribution addresses the «directly-elected mayor» model of local leadership, exploring the reasons that have recently led many European countries to adopt it, its functioning, institutional features and the differences with the Spanish model of mayoral elections. It first describes the main aspects that make part of its singularity such as leadership, representation, responsiveness, effectiveness in decision-making and the position of the political parties. Then, it takes a comparative perspective to look at the experiences of Italy, Germany and England. Finally, the system of strong mayors in Spain is analyzed, comparing its traits with the directly-elected mayor model. One of the conclusions of this study is that the Spanish form of local leadership, even though is not formally a system of direct election, actually functions like it in almost all its characteristics.

Keywords: local government; local administration; mayors; local elections; local sector reforms.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. RAZONES PARA SU ADOPCIÓN Y ALGUNOS RASGOS DEL MODELO.—III. EXPERIENCIAS COMPARADAS: 1. El caso italiano. 2. El caso alemán. 3. El caso inglés.—IV. EL SINGULAR CASO DE LOS ALCALDES QUASI-DIRECTAMENTE ELEGIDOS ESPAÑOLES.—V. CONCLUSIONES.—VI. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis comparado de los gobiernos locales nos muestra que existen formas variadas de organizar el liderazgo político en los municipios. En ocasiones se dispone que se ejerza de forma colectiva por comités de concejales, en otras se deja en manos de un cargo no electo, un gerente. En otros casos, a quien encontramos al frente de un ayuntamiento es a un alcalde o alcaldesa, que puede haber sido elegido/a directamente por los ciudadanos a partir de una competición electoral específica para el puesto (a semejanza de un sistema presidencial), o indirectamente por los miembros del pleno municipal (a semejanza de un sistema parlamentario), teniendo como candidatas, bien a todos los concejales, bien —como en España— exclusivamente a aquellos que han concurrido a las elecciones como cabezas de lista de partido o agrupación. La primera modalidad basada en una competición electoral específica se denomina «elección directa del alcalde».

La elección directa de alcaldes no es algo nuevo. Cuenta con gran tradición en lugares como Canadá, Japón o Estados Unidos, país este último donde lleva un siglo en vigor. Sin embargo, su introducción en Europa es más reciente y se ha expandido con fuerza a partir de los años noventa, habiendo alcanzado tanta popularidad que en la actualidad es una de las formas de elección más habitual en el continente.

Pero los alcaldes elegidos directamente no sólo se distinguen por un método común de selección. A este particular procedimiento se le asocian además algunos efectos

en el funcionamiento del gobierno local. Sus promotores defienden su superioridad en relación a otros modelos, tanto en términos de calidad democrática como desde la perspectiva de la eficacia en la acción de gobierno basándose en diversos argumentos: los alcaldes directamente elegidos rendirían mejor cuentas ante los ciudadanos, tendrían más visibilidad como líderes, promoverían mayor movilización en los procesos electorales incrementando la participación electoral, poseerían una legitimidad reforzada por el voto directo de los ciudadanos y podrían realizar una acción autónoma en relación a la política de partidos. Como consecuencia de todo ello, estarían también en mejores condiciones para gobernar eficazmente en los contextos de complejidad y dinámicas multinivel en que se mueven actualmente las instituciones políticas, en donde la mayor parte de las responsabilidades sobre los problemas públicos están fragmentadas y son compartidas. Las voces críticas, por su parte, apuntan al hiper-personalismo en que puede derivar la política local y a cómo su desarrollo podría desembocar en una forma de gobierno de elites a cuya cabeza se sitúe un alcalde con todos los poderes para negociar, a puerta cerrada, políticas en beneficio de unos pocos.

Sea una u otra la posición normativa que se tenga del modelo, parece que la visión que finalmente ha predominado es la que ensalza los aspectos de mayor democracia y eficacia. Así, el diagnóstico que comúnmente se hace es que, ante el profundo desajuste existente entre los nuevos desafíos del contexto actual y las estructuras y procesos de las instituciones representativas tradicionales, hay que adaptar las instituciones. En estas circunstancias y en una especie de dinámica de isomorfismo, una mayoría de Gobiernos europeos ha elegido la fórmula de la elección directa del alcalde, es decir, ha reaccionado de una forma similar, aunque de modo independiente, ante un mismo problema.

Siendo un modelo que goza de una gran popularidad y sigue teniéndose en cuenta en las agendas de reforma, resulta de lo más pertinente pararse a examinar sus características. Desde esa premisa, este trabajo se interroga sobre el sistema de elección directa del alcalde, sobre las causas que han llevado a un importante número de países europeos a adoptarlo recientemente y sobre sus características institucionales y de funcionamiento. Para ello, en primer lugar, se repasan algunas de sus principales características, organizadas en torno a temas como el liderazgo, la rendición de cuentas, la eficacia en la toma de decisiones o la posición en que quedan los partidos o el pleno municipal. En segundo lugar, y para tener una idea de en qué contextos y por qué se ha adoptado, se exploran las experiencias de Italia, Alemania e Inglaterra, como casos que ilustran el funcionamiento de esta institución y nos permiten observar algunas de las causas que están detrás de su introducción y mirar su rendimiento tras años de rodaje. Finalmente se analiza el modelo español y se compara con el de elección directa, tratando de identificar en qué medida se acerca o se separa de él.

II. RAZONES PARA SU ADOPCIÓN Y ALGUNOS RASGOS DEL MODELO

Si bien cada uno de los países en que se ha introducido la elección directa de alcaldes posee una constelación específica de razones y problemas (*vid.* epígrafe III), en general

las reformas en esta dirección han tendido a perseguir uno o varios de los siguientes objetivos: 1) reforzar la posición del gobierno local en el sistema político; 2) robustecer la democracia local promoviendo una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos; 3) fortalecer el liderazgo en la estructura del ayuntamiento para una dirección y gestión más eficaz, o 4) minimizar el impacto de la política de partidos en el gobierno local, creando fuentes alternativas de liderazgo político¹.

En el fondo, todos estos argumentos pueden resumirse en el afán por reforzar las fuentes de legitimidad del sistema político, tanto en su dimensión del *input* o aspectos más relacionados con el proceso de elección y la capacidad de representación de los líderes, como en la del *output* o mejora de la eficacia del gobierno. Dicho en otras palabras, más democracia y mayor efectividad ya que, finalmente, la legitimidad de las instituciones de gobierno reside no sólo en la participación activa de los ciudadanos y en la receptividad de las instituciones a sus demandas sino también en la capacidad para dar respuesta a los problemas que enfrentan las comunidades y en la efectiva prestación de los servicios públicos. La idea que se traslada es la de una figura —el alcalde/la alcaldesa— que recibe el mandato popular que surge del voto ciudadano directo para ejercer una autoridad fortalecida y ejecutiva. Esta autoridad le llevaría a gobernar con eficacia y adoptar una visión estratégica sobre los diferentes asuntos, pudiendo incluso situarse por encima de lógicas partidistas o arreglos cortoplacistas. En realidad, el modelo de la elección directa forma parte de una tendencia general de los gobiernos locales hacia el reforzamiento de los ejecutivos, lo que a su vez se corresponde con una pérdida de peso del pleno municipal en la gobernanza local². Pero hay que recordar que esta tendencia no se ha visto propiciada sólo por reformas electorales. Otros países han optado por la estrategia de reorganización de las competencias del alcalde, o simplemente han sido testigos de cómo la acción diferenciada de los propios líderes ha marcado un estilo de liderazgo fuerte que ha acabado permaneciendo en la institución³.

Que en los tiempos actuales la pauta generalizada sea hacia ejecutivos fortalecidos, suele justificarse por las transformaciones del contexto en el que se ejerce el liderazgo, un contexto afectado tanto por los efectos de la globalización, como por la propia evolución de los problemas que enfrentan las sociedades desarrolladas, cada vez hacia una mayor complejidad. Realidades como: la internacionalización de la economía, una mayor demanda de actores no públicos de participar en los procesos decisorios, la creciente dinámica de gobierno multinivel, la complejidad propia de los problemas públicos o los partenariados propios de la nueva gestión pública, fuerzan a una transformación en la manera de ejercer el poder político hacia lo que suele definirse como gobernanza⁴.

En estas circunstancias los gobiernos locales necesitan adaptarse y adaptar sus formas de actuar a fin de poder seguir garantizando el crecimiento y bienestar. Es aquí donde se

¹ CAULFIELD y LARSEN, 2002.

² DENTERS y ROSE, 2004.

³ REYNAERTS *et al.*, 2009.

⁴ NAVARRO, 2002.

observa cómo surge un nuevo localismo que se traduce en una nueva forma de entender el liderazgo. El modelo que triunfa es el de líderes fuertes, interlocutores claros y visibles, casi en un papel de emprendedores conectados con una visión de ciudad y al frente de la conformación de alianzas con el resto de actores locales.

Pero la adaptación del liderazgo no siempre se produce por la mera práctica, de modo natural. Los cambios en los diseños institucionales importan y marcan la diferencia. El impacto del proceso electoral directo y de las prerrogativas formales con que se dota a la alcaldía coloca a ésta en una situación de fortaleza que podemos verificar si desagregamos analíticamente los diferentes aspectos de su funcionamiento y los observamos en la práctica. Una mirada al rendimiento de este modelo respecto de elementos como el liderazgo, la rendición de cuentas, la eficacia decisoria y de implementación, la capacidad de dar respuesta a problemas o la relación con los partidos, nos permitirá seguir acercándonos a sus claves⁵.

Liderazgo. Comencemos por volver a subrayar que, con el modelo de elección directa, uno de los objetivos que se persigue es dotar de un liderazgo visible y estable a la comunidad. Y no hay duda de que el alcalde deviene el líder político local, aquel a quien se puede asociar con una visión y proyecto político para la comunidad. Lo que lo diferencia de las otras formas de gobierno local de corte más colectivo es que identifica claramente una figura política separada del grupo de concejales. El alcalde se sitúa así a la cabeza de la comunidad, simbolizando el núcleo del gobierno y dotando de claridad a las complejas tareas de gobierno, haciéndolas más entendibles para los ciudadanos. En países como el Reino Unido en donde el sistema precedente se basaba en una autoridad diluida en comisiones conformadas por concejales, este efecto es particularmente elocuente. Tal y como se afirmaba en el proyecto de reforma británica, se intenta instaurar un liderazgo y un sistema de decisión transparente, abierto, visible y que dé respuesta a las preocupaciones ciudadanas.

Representación y rendición de cuentas. Los ciudadanos saben que su voto está expresamente encaminado a seleccionar al líder y la posición de central del cargo en el esquema de gobernanza hace que no haya ninguna duda sobre en quién recae la responsabilidad de las políticas y proyectos llevados a cabo durante el mandato. Con estos condicionantes, la rendición de cuentas se efectúa primordialmente en los procesos electorales, a los que los alcaldes suele presentarse para segundos o terceros mandatos. No obstante, este momento de *accountability* se complementa en muchos casos con la previsión de procesos de revocación. Y es que algunos países han implantado, junto con la elección directa, la posibilidad de revocar al alcalde durante su mandato, lo que en principio choca con la idea del modelo presidencialista que hay detrás de este tipo de alcalde fuerte. La explicación de esta aparente contradicción puede encontrarse en la resistencia de los países que han optado por esta fórmula a alejarse de las tradiciones institucionales previas, acabando por construir modelos híbridos que no se separan tanto de los anteriores a la

⁵ HAMBLETON y SWEETING, 2014.

reforma⁶. Algunos autores apuntan que esta posibilidad de censura contribuye a hacer a los alcaldes algo más reacios al riesgo ante la posibilidad de que sus decisiones les aboquen a una eventual remoción del cargo⁷.

Otra muestra de este nuevo tipo de liderazgo es la extraordinaria importancia que suelen dar estos alcaldes al mantenimiento de una vía de comunicación directa con los ciudadanos. A través tanto de las nuevas herramientas de redes sociales, como de los tradicionales medios de comunicación locales, los alcaldes explican sus actividades y animan a los miembros de la comunidad a trasladarles directamente sus opiniones. La intención es reforzar así el lazo de la representación y mantener el vínculo directo adquirido en la jornada electoral, intentando de paso revitalizar de esta forma la implicación ciudadana en los asuntos locales.

Eficacia en la toma de decisiones y en su ejecución. La percepción de uno de estos alcaldes —el alcalde de Bristol— en relación a los procesos decisorios nos ayuda a visualizar certeramente la singularidad del modelo. El alcalde Ferguson declara haber sido capaz de tomar decisiones que habrían sido impensables de no haber tenido el plus de legitimidad que le concedió el voto de los ciudadanos en las urnas. De acuerdo a su experiencia, haber sido elegido directamente le ha dotado del «impulso necesario para emprender algunos proyectos que alteran el *status quo* y que habrían sido muy difíciles en otras circunstancias»⁸. Por su condición de alcalde directo, se puede comprobar también que ha disfrutado de un acceso privilegiado a responsables políticos nacionales, lo que sin duda contribuye a mejorar la capacidad decisoria. En su percepción, «los procesos decisorios son rápidos; una vez discutidos los diferentes aspectos de un tema, puedo tomar la decisión sin tener que jugar el juego de los partidos políticos»⁹. Aunque estas declaraciones se refieren a la experiencia de un solo alcalde, reflejan una realidad muy extendida en el día a día de los alcaldes directos.

Claro está que no todo es el efecto de la forma de elección. Los poderes formales que se atribuyen a la alcaldía son determinantes a la hora de configurar su rol y su condición de fortaleza institucional. La clave del potencial de su eficacia reside en que el cargo suele reunir los papeles de líder político y administrativo. Estos dos roles se refuerzan mutuamente y su combinación permite tomar efectivamente decisiones y actuar con mayor autonomía. Un alcalde directo normalmente será además un alcalde fuerte, es decir, el cargo le dotará de unas prerrogativas muy específicas. Aunque habría variaciones entre países, en general se podría decir que dispone de: control sobre la preparación del presupuesto, control sobre las iniciativas de políticas y proyectos, poder para nombrar a los puestos altos de la administración y control en la cadena de autoridad y de rendición de cuentas, gracias a la cual el alcalde tiene responsabilidad general sobre el trabajo de los distintos departamentos y áreas, guiando y controlando sus

⁶ MAGRE y BERTRANA, 2007.

⁷ WOLLMANN, 2004.

⁸ HAMBLETON y SWEETING, 2014.

⁹ *Idem.*

actividades¹⁰. Con estas condiciones como situación de partida, es lógico pensar que la eficacia en la toma de decisiones y en la implementación de las decisiones aumenta. En definitiva, forma de elección y capacidades formales van de la mano incrementando la capacidad decisoria, permitiendo que puedan implementarse enfoques menos inerciales de las políticas y garantizando además que las iniciativas adoptadas se ejecuten y surtan efectos.

Posición de los partidos políticos. Para cerrar este apartado nos referimos finalmente a otra de las singularidades de la elección directa a alcalde, que consiste en la oportunidad que da a los votantes para rebelarse contra las maquinarias de los partidos políticos. La evolución que ha seguido la implantación del modelo en muchos países lleva a pensar que uno de sus atractivos es permitir a los ciudadanos elegir candidatos fuera de las rigideces del sistema de partidos. Los ciudadanos suelen aprovechar esta oportunidad expresando así su protesta en tiempos de desafección a la política convencional de partidos. Y, en efecto, los alcaldes directamente elegidos son con menos frecuencia miembros de partidos políticos¹¹. En los sistemas en que los partidos mediatizan la vida política local, la introducción de alcaldes directos ha representado inevitablemente un desafío a esta dinámica, que en muchos casos ha resultado en una pérdida de su peso y presencia. Pese a que se puede defender que los partidos juegan un papel importante en moldear la relación entre el líder y sus seguidores, el votante no siempre lo ha percibido así.

Cuando hablamos de la pérdida de presencia de los partidos en la política local nos referimos tanto al surgimiento de candidatos independientes, como a la despolitización partidista de los procesos electorales y de la toma de decisiones. En relación a lo primero, una mirada a la mayoría de los países que han implantado el modelo nos muestra cómo la introducción del alcalde directo ha facilitado la llegada de los alcaldes independientes. Estos independientes suelen provocar reacciones viscerales entre los concejales (pertenecientes normalmente a partidos) y en los partidos. En general, y para defenderse, ambos colectivos suelen posicionarse en el debate sobre las reformas apelando al riesgo de que accedan a las alcaldías personajes de todo tipo y condición, que no conozcan de asuntos municipales, citando casos como el de Clint Eastwood para ilustrar con efectividad estos temores¹². En relación a lo segundo, incluso en contextos donde los partidos siguen estando muy presentes, el ambiente de politización partidista puede oscilar entre muy alto y muy bajo en función de la lógica que sigan los procesos de reclutamiento y elección de candidatos y los patrones de toma de decisiones. En los contextos de politización partidista el candidato se elige en clave partidista, sobrevalorándose aspectos como la lealtad a la organización aún a costa del atractivo para el votante y las elecciones se centran en el partido, mientras que el candidato y su perfil son secundarios. Por el contrario, en las campañas menos politizadas el candidato deja en un segundo plano sus vínculos con el partido y enfatiza su experiencia profesional y sus dotes personales de liderazgo. En

¹⁰ SWEETING, 2003.

¹¹ REYNAERT y STEYVERS, 2006.

¹² COPUS, 2004.

cuanto a las decisiones, el respeto a la disciplina de partido indica un alto nivel de politización partidista, mientras que los niveles bajos se caracterizan por estilos consensuales y por la relajación en la lealtad y disciplina hacia el grupo.

Por tanto, la tensión entre la institución del alcalde elegido directamente y los partidos políticos es lógica. Mientras que el primero persigue despolitizar, los segundos aspiran a perpetuar el *statu quo*. El desafío que representa se ilustra muy bien con el caso alemán del *Land* alemán Renania del Norte-Westfalia en donde, antes de la reforma, los partidos disponían de un control casi absoluto y, después de las primeras tres elecciones, se observó la aparición —aunque en porcentajes pequeños— de alcaldes independientes y de listas locales¹³. En los procesos de selección pasaron a pesar menos las lógicas partidistas y las campañas electorales comenzaron a centrarse más en los candidatos y no tanto en los partidos. Los procesos decisorios, sin embargo, siguieron mostrando un alto grado de dinámicas partidistas, en especial cuando los alcaldes disponían de la mayoría en el pleno. Al mismo tiempo, la situación evolucionó a un porcentaje cada vez mayor de alcaldes que no disponían de mayorías en el pleno, lo que empezó a dificultar los procesos decisorios¹⁴. Tanta disfunción se generó que, para revertir la tendencia, en este *Land* se redujo el mandato de seis a cinco años y se sincronizó con las elecciones al pleno, con la expectativa de reducir al mínimo los casos de cohabitación. Dinámicas como ésta o parecidas pueden ser observadas en otros contextos y demuestran que la introducción de alcaldes elegidos directamente no ha eliminado la política de partidos en la gobernanza local y que, cuando ha corregido esta dinámica, otros problemas afloran. En este sentido, y por concluir, algunos indicadores de cambio son evidentes: hay un porcentaje mayor de candidatos independientes y, en la selección de candidatos, se han rebajado los criterios de partido a favor de perfiles más profesionales, lo que, en opinión de algunos autores, probablemente redundará en aproximaciones más tecnocráticas y menos ideológicas a las políticas¹⁵.

Hasta aquí, los rasgos generales del modelo, veamos a continuación en qué medida y con cuanta intensidad todos estos elementos se han desplegado en los tres países a los que miramos en nuestro estudio.

III. EXPERIENCIAS COMPARADAS

En Italia, en la mayor parte de Alemania y Austria, en Grecia, Polonia, Hungría, Eslovaquia, en los países de la antigua Yugoslavia y en algunas ciudades inglesas, los ciudadanos eligen directamente a sus alcaldes. Aunque los países que siguen la fórmula de la elección directa del alcalde pueden clasificarse bajo una misma etiqueta, en realidad los sistemas electorales revelan diferencias entre sí y también pueden hacerse distincio-

¹³ BOTTOM y REISER, 2014.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Idem*.

nes sobre algunas de las piezas clave de la institución, como la revocación del alcalde, las relaciones entre el alcalde y el pleno, la conformación del gabinete de gobierno o la posibilidad o no para los candidatos de repetir mandato.

En las líneas siguientes exploraremos los casos de Italia, Alemania e Inglaterra. La selección de estos tres países obedece a varios motivos. En primer lugar porque ofrecen variedad institucional y de causas que movieron a estos países a optar por el modelo. En segundo lugar porque se trata de países que hasta tiempos relativamente recientes tenían otra fórmula de elección, lo que nos permite contrastar las razones que les llevaron a elegir este modelo y los cambios que se han producido. El análisis de las experiencias comparadas es de enorme utilidad. Del funcionamiento de los diferentes sistemas a lo largo de los años pueden extraerse algunas conclusiones de provecho para el aprendizaje institucional y para los sistemas políticos en los que existe en la actualidad un debate sobre una eventual reforma en esta dirección. Las experiencias ofrecen información valiosa para los gobiernos que tienen en la agenda reformas hacia sistemas de elección directa o hacia reforzamiento del papel de los alcaldes.

1. El caso italiano

La democracia italiana de principios de los noventa, acuciada por los escándalos políticos que acabaron en los procesos judiciales de *manos limpias*, transformó profundamente su sistema político-institucional, gobierno local incluido, para el que —entre otras reformas— se introdujo la elección directa del alcalde.

Además de ser entonces centro de algunos casos lacerantes de corrupción, los municipios italianos soportaban antes de la reforma una situación de inestabilidad institucional generalizada, gobernados por coaliciones de naturaleza endeble y en constante cambio. Los partidos nacionales eran los grandes protagonistas de unas elecciones municipales basadas en el modelo típico parlamentario en el que el voto ciudadano decidía la composición del pleno aplicando un sistema electoral proporcional a listas de partidos. Los concejales, una vez conformado el pleno municipal, elegían de entre ellos al alcalde y a los miembros de la comisión de gobierno. Dada la fragmentación típica del sistema de partidos italiano, los ejecutivos estaban sostenidos por coaliciones de muchos miembros y, si bien la ley otorgaba poderes relevantes al alcalde, en la práctica éstos acababan estando muy limitados debido a la necesidad de mediar constantemente entre los diversos partidos que conformaban la coalición de gobierno. Se estima que menos del 1 por 100 de los 904 gabinetes formados en las ciudades de mayor población entre 1972-1989 consiguió concluir sin cambios la totalidad de una legislatura y la mayoría de ellos no sobrevivió más de un año¹⁶. La propia elección del alcalde dependía de toda una serie de acuerdos de coalición que incluían la constante presión e intervención de las élites nacionales de los partidos sobre la política local.

¹⁶ BALDINI, 2002.

La reforma en Italia fue considerada como un laboratorio de experimentos institucionales¹⁷, una forma de terapia de choque¹⁸ encaminada a introducir un estilo moderno anti-partido de la toma de decisiones públicas. Los municipios se consideraron un laboratorio para la modernización de todo el sistema político y administrativo, en gran medida paralizado por la influencia de los partidos políticos y el principio proporcional de toma de decisiones.

Siendo el problema la inestabilidad gubernamental y la causa los arreglos partidistas, parece lógico que la reforma italiana de 1993 se diseñara expresamente para producir líderes fuertes y estables y restar protagonismo a los partidos. Con esa intención se introdujo la elección directa del alcalde y se modificó el sistema de representación proporcional en la composición del pleno, otorgando un «bonus» para la lista conectada con el candidato a alcalde ganador. Así, desde la reforma, las elecciones a alcalde y al pleno municipal se celebran simultáneamente cada cinco años, de acuerdo a un sistema que diferencia sus reglas en función del tamaño de población. En los municipios de más de 15.000 habitantes, el alcalde se elige en un sistema de doble vuelta (similar al de las elecciones presidenciales francesas), mientras que en los de menor población (un 90 por 100 del total de municipios) se celebra una única vuelta y es el candidato más votado quien se hace con la alcaldía. En todos los municipios el pleno se conforma por un sistema de representación proporcional basado en listas (de partidos en su mayoría) donde el partido o lista ligada a la candidatura del alcalde ganador obtiene el 60 por 100 de los puestos (dos tercios en las poblaciones de menos de 15.000 habitantes). De este modo el alcalde se garantiza una mayoría en el pleno en todos los casos. Se podría decir que de esta modalidad de sistema electoral es mayoritario para el gobierno y proporcional para la oposición¹⁹. Los alcaldes sólo pueden renovar una vez su mandato y las elecciones al pleno y a la alcaldía son simultáneas.

El resto de los elementos del modelo italiano apunta también en la dirección de reforzar el papel del ejecutivo. El alcalde tiene el poder de nombrar y revocar a los miembros de la junta de gobierno (*assessori*) sin tener que contar con la aprobación del pleno. En las poblaciones más grandes, los miembros del ejecutivo no pueden ser concejales, de modo que si el alcalde quiere contar con alguno/s para su equipo, el electo debe renunciar al acta de concejal, ahondando así la separación entre el ejecutivo y el legislativo. La reforma también redujo sustancialmente los poderes del pleno a favor del ejecutivo pasando de un sistema en el que todas las decisiones se aprobaban en la asamblea local a que ésta sólo se pronunciara sobre las cuestiones más relevantes.

El sistema italiano tiene un aspecto de enorme singularidad, desconocido en el resto de los países que han optado por este modelo y que se refiere a la finalización anticipada del mandato del alcalde por la actuación del pleno. Como en algún otro país, se prevé la revocación del alcalde durante el mandato, disponiéndose que los concejales puedan

¹⁷ FABBRINI, 2001.

¹⁸ MAGNIER, 2004.

¹⁹ FABBRINI, 2001.

proponer una moción de censura en su contra. Pero, en caso de ganarla, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas, el pleno se disuelve y se convocan nuevas elecciones. La renuncia del alcalde, por su parte, también implica la disolución del pleno y la convocatoria de elecciones anticipadas. La introducción de este aspecto choca con los rasgos típicamente presidencialistas del sistema de elección directa, pues supone vincular estrechamente la suerte del ejecutivo con la del órgano parlamentario, dando la posibilidad al pleno de despedir al ejecutivo. De ahí que algunos autores lo califiquen de sistema «semi-parlamentario»²⁰.

En realidad, aunque la posibilidad de la censura exista, apenas se ha utilizado. En sus primeros diez años de vida estas mociones tan sólo provocaron la caída de cuatro alcaldes²¹. Lo que se observa sin embargo es que los casos de mandatos concluidos prematuramente se deben más a la renuncia de alcaldes para optar a cargos políticos en otros niveles de gobierno. Precisamente este elemento resulta de enorme interés en el panorama político italiano, pues nos permite identificar un cambio en la valoración del cargo de alcalde, un incremento en la percepción sobre la relevancia del puesto. Antes de la reforma, el cargo de alcalde de una gran ciudad carecía en principio de atractivo y podía ser más bien el destino para un ex-ministro en fase de pre-jubilación²². Desde la reforma, por el contrario, proliferan los saltos desde las alcaldías a la política nacional.

Tras un momento de indefinición sobre el mantenimiento o no de la presencia de los partidos y un posterior periodo de adaptación y algunas derrotas, los partidos han recuperado su espacio en el escenario local. A diferencia de Alemania o Inglaterra, en Italia no ha surgido con fuerza el fenómeno de los independientes y la selección de candidatos sigue estando en mayor o menor medida en manos de los partidos. Ahora, sin embargo, los procesos de selección de candidatos siguen una lógica menos politizada que en la época anterior y ya no se observan casos de imposición de candidaturas pensadas más en lógicas partidistas que en las preferencias de los ciudadanos²³.

El balance que hacían los expertos una década después de su puesta en marcha confirma que, en relación a los objetivos que perseguía, la reforma había funcionado en tres aspectos. En primer lugar, los municipios ganaron en estabilidad en los gobiernos, como no podía ser de otra manera debido a la fórmula del «bonus», que mantiene firmemente unidos a plenos y alcaldes durante la duración del mandato. Los alcaldes, en contraste con sus predecesores, están en mejor posición para actuar con mayor capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas y rendir mejor cuentas. El nuevo sistema les sitúa en el centro de los procesos decisivos, pero, a la vez, la limitación legal a dos mandatos aleja el riesgo de los hiper-personalismos y la conformación de redes clientelares que pudieran tentar a algún candidato con el objetivo de asegurarse la reelección. En segundo lugar, el nuevo sistema provoca un cambio en la lógica de selección de candidatos. Aunque es

²⁰ *Idem.*

²¹ BALDINI, 2002.

²² MAGNIER, 2004.

²³ *Idem.*

poco probable ganar una alcaldía sin el apoyo explícito del partido (esto es especialmente cierto para las ciudades y menos para los pequeños municipios), éstos han tenido que adaptar sus estrategias a la nueva situación. A su vez, los votantes perciben positivamente tener la posibilidad de legitimar directamente al líder del municipio en lugar de que éste se decida en acuerdos postelectorales. La mayor personalización provocada por las elecciones directas significa que los votantes son más conscientes de quién está a cargo en el ayuntamiento, resultando así el liderazgo reforzado. En tercer lugar, los alcaldes tienen un mayor diálogo con sus representados. Este efecto es aún más visible en las grandes ciudades, donde los medios de comunicación ofrecen un potente instrumento para el desarrollo de grandes estrategias comunicativas²⁴. Los alcaldes son el centro de las decisiones, circunstancia que en muchos casos han aprovechado para desarrollar políticas activas y lanzar ambiciosos proyectos sirviéndose, por un lado, de una interpretación amplia de las competencias que les otorga la Constitución reformada y, por otro, de la imagen más popular de la que se han beneficiado con la visibilidad y popularidad que obtienen con el nuevo modelo de elección²⁵. Los alcaldes ahora asumen una mayor responsabilidad a la hora de promover el desarrollo económico local, considerándolo como una parte crucial de su papel.

Quizás el efecto más importante de la reforma ha consistido en situar al alcalde en una posición central en la gobernanza del municipio, desplazando a los partidos, aunque sin expulsarlos, del lugar omnipresente que antes ocupaban. Al incremento de la estabilidad de los gobiernos locales se ha sumado el efecto de que la política local ha cobrado más interés en el debate político nacional y se ha hecho más visible. La reforma trajo consigo una profunda renovación de la clase política italiana y muchos de los nuevos alcaldes elegidos en las ciudades más importantes revalidaron su cargo (Bassolino, Rutelli, etc.). Junto con la estabilidad, se produjo un efecto de revalorización de la figura de alcalde, de la que da cuenta la situación actual, en la que el propio primer ministro italiano Matteo Renzi llegó en 2013 al cargo de presidente de la República Italiana tras saltar desde la alcaldía de Florencia. Tampoco es desconocido el fenómeno de la emergencia de un perfil de notable, personalidades que contaban con prestigio, como profesionales o empresarios, ajenas a las maquinarias de los partidos. No obstante, a lo largo de los años éstos han recuperado parte del espacio perdido sobre el control de la designación de los candidatos a alcalde. En la actualidad, los partidos políticos siguen siendo el lugar de la selección de la clase política local, y la clave para la estabilidad y la eficacia de los ejecutivos municipales locales, aunque ya no son el principal canalizador de demandas políticas.

2. El caso alemán

Las instituciones de gobierno local alemanas previas a la reforma de los años noventa, respondían a las dinámicas y circunstancias de los años posteriores a la Segunda

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

Guerra Mundial, periodo en que cada una de las potencias aliadas que ocuparon las diferentes zonas en que quedó dividida Alemania impuso un modelo inspirado en sus instituciones nacionales. Mientras los Estados del sur de Baviera y Brandenburgo adoptaron el sistema de alcalde fuerte directamente elegido al estilo americano, en el territorio del suroeste de ocupación francesa se optó por un modelo parlamentario fundado en un alcalde nombrado por el pleno. En la zona de influencia británica del noroeste, por su parte, triunfó el modelo de alcalde con capacidades meramente ceremoniales y un funcionario directivo local nombrado por el pleno al frente de la gestión y administración. Por tanto, uno de los atractivos de analizar el caso alemán reside en mostrar cómo y por qué medio siglo más tarde, los distintos modelos de gobierno local que convivían en el país acabaron convergiendo en el sistema de elección directa para todo el territorio.

En los años noventa se percibió generalizadamente la doble necesidad de reforzar el empoderamiento político de los ciudadanos y de contribuir con una reforma institucional a mejorar la capacidad de gobierno de los gobiernos municipales²⁶. Con el convencimiento de que las instituciones locales del momento estaban fracasando en el reto de gobernar eficazmente las comunidades, con problemas cada vez más complejos y en el contexto de crisis financiera posterior a la reunificación, la experiencia muy positivamente percibida de los *Länder* del sur inspiró la reforma. En estos territorios el modelo de alcalde fuerte llevaba más de seis décadas en vigor y se consideraba el mejor equipado para lidiar con problemas presupuestarios y liderar más eficazmente proyectos, toma de decisiones y aplicación de políticas²⁷. De este modo, a principios de los años noventa, se generalizó la elección directa del alcalde para todo el país.

Aun reconociendo que existen diferencias importantes en la regulación de los diferentes *Länder*, pueden enumerarse algunas de sus características generales, que siguen en gran medida la arquitectura institucional de Baden-Württemberg²⁸. Por un lado, la posición central del alcalde es incuestionable. Preside el pleno (excepto en Brandenburgo) y las comisiones, definiendo en gran medida su agenda, y tiene el voto de calidad en caso de empate. Pero además tiene un perfil dual político-administrativo, pues se sitúa también como cabeza del ejecutivo al frente de la maquinaria administrativa del ayuntamiento al no existir un cargo de esta naturaleza en la administración local. En definitiva, el alcalde es fuerte tanto política como administrativamente. Su mandato varía entre seis a nueve años según el *Land* y, en la mayoría de los casos, no coincide con el del pleno al celebrarse las elecciones a una y otra institución en momentos diferentes. Esta separación en fechas tiene un efecto significativo sobre la institución, pues contribuye a mantener al alcalde algo alejado de los conflictos entre los partidos y, en general, de la política partidista, más propia de las elecciones a concejales y no tanto en las elecciones a alcaldías. De hecho, el perfil bajo que la confrontación partidista tiene en la competición electoral a alcalde permite que éste, una vez en el cargo, tienda a buscar y a asumir una

²⁶ WOLLMANN, 2004.

²⁷ ECKERSLEY y TIMM-ARNOLD, 2014.

²⁸ WOLLMANN, 2014.

postura de consenso, generando acuerdos y compromisos dentro y fuera de las instituciones locales. Como ejemplo basta citar el caso de Baden-Württemberg, donde sólo la mitad de los alcaldes pertenecen a un partido político. Si bien no hay que olvidar que existen otros Estados como Renania del Norte-Westfalia, en donde la afiliación partidista es la norma y prima la cultura política de la competición electoral y ejercicio posterior de gobierno con los partidos como centro²⁹.

Las reservas que en su momento tuvieron muchos de los que participaron en los debates de la reforma sobre que acabarían ganando las elecciones perfiles excéntricos o con poco conocimiento sobre asuntos públicos parecen haberse disipado. El rodaje del modelo a lo largo de los años ha demostrado que una gran mayoría de alcaldes posee experiencia administrativa previa, y que un importante porcentaje llega al cargo incluso tras haber servido en administraciones públicas de los *Länder* o en las administraciones locales, lo que les hace tener un buen bagaje y conocimiento sobre asuntos locales. También se observa cómo, una vez en el cargo, los alcaldes tienden a presentarse a la reelección para un segundo o tercer mandato y abundan los casos de candidatos a alcalde de ciudades grandes que previamente han servido en el mismo cargo en localidades pequeñas.

Junto con la inclusión del modelo de alcalde directamente elegido, la mayoría de los *Länder* (11 de 16) aprobaron disposiciones para posibilitar su destitución a través de un referéndum local. La introducción de estos procesos de revocación, que aleja el modelo de un sistema presidencialista puro, se inspira en las disposiciones que se emplean en EEUU³⁰. En general, el procedimiento se inicia por el pleno, quedando en manos de los ciudadanos el papel de ratificar la censura en referéndum local. Sin embargo, una variante más radical aplicada en tres *Länder* permite que el procedimiento puede incluso iniciarse por los ciudadanos a partir de un número específico de firmas de apoyo. Curiosamente, dos de estos tres pertenecen a la antigua RDA, lo que «probablemente refleja la experiencia democrática de su periodo de fundación post-comunista»³¹. Los *Länder* del sur, aquellos que poseían originalmente el sistema de alcalde directo, no han reformado sus legislaciones para aplicar los procedimientos de revocación. En estos *Länder* los alcaldes son singularmente líderes fuertes³².

Por lo demás, hay que decir que su práctica es inusual. Entre 1995 y 2006, el inicio de procedimientos de revocación se saldó con la destitución del alcalde en 36 localidades (cita...). Aunque para ofrecer la fotografía completa, hay que decir que, de todos ellos, 17 tuvieron lugar en Brandemburgo, donde los procesos de censura pueden iniciarse por los ciudadanos. Esta deriva acabó provocando un cambio en la legislación del *Land* hacia mayores exigencias para la iniciación del procedimiento. Pero incluso después de este reforzamiento, las mociones siguieron sucediéndose, lo que da cuenta de la singularidad de la cultura política que impera en este territorio.

²⁹ BOTTOM, 2014.

³⁰ WOLLMANN, 2014.

³¹ *Idem*.

³² SCHAAP, 2009.

El balance que hacen los expertos sobre la introducción del modelo es en general positivo. La posición y capacidad de liderazgo político de los alcaldes ha mejorado significativamente con la elección directa. Su condición de presidente de las sesiones del pleno y de las comisiones le llevan a ser descrito como un verdadero «presidente local». Sobre la base de su legitimidad electoral como fuente de poder, un alcalde dispone de una variedad de estrategias de negociación para llevar adelante sus proyectos, desde las celebradas a puerta cerrada hasta las regulares en forma de plenos, comisiones o conferencias. También se valora positivamente que en el reclutamiento a las alcaldías ha imperado un perfil de candidato profesional y a-partidista. En definitiva, el alcalde es el protagonista político de la ciudad. Los temores sobre el uso arbitrario y autoritario del poder en que podría derivar, con la correspondiente amenaza para la democracia, no se han visto correspondidos con la realidad. Algunos elementos del sistema han evitado ese riesgo a lo largo de los años, como el recurso al procedimiento de revocación, el contrapeso que ejerce el pleno y el deseo de postularse a la reelección³³. En cuanto a las relaciones entre los ciudadanos locales y el alcalde, se constata un cambio significativo. En la medida en que los alcaldes suelen estar interesados en concurrir a las elecciones para un segundo o tercer mandato, la rendición de cuentas funciona con mayor eficacia. En el lado de las sombras, procede recordar que la participación electoral no ha aumentado sino que ha experimentado un cierto declive.

3. El caso inglés

A diferencia de los casos italiano y alemán, la reforma inglesa no se ha aplicado a todos los gobiernos locales. Es más, los municipios en que funciona el sistema de elección directa de alcalde en este país son una muy pequeña minoría, 15 gobiernos locales en total.

Cuando en el año 2000 el gobierno Blair aprobó el *Local Government Act* por el que introducía (entre otras modificaciones) la elección directa de alcaldes, perseguía un cambio radical en la organización local, articulada entonces en torno al tradicional sistema comités de concejales vigente el último siglo y medio. La excesiva fragmentación en la toma de decisiones, una rendición de cuentas desdibujada y una languideciente participación electoral —situada entonces en torno al 30 por 100— aconsejaba la reforma del sistema de *boroughs*, *cities* y *counties*.

En la visión laborista, un liderazgo fuerte y centralizado dotaría al gobierno local de más transparencia y mejor rendición de cuentas y le llevaría a estar menos volcado en dinámicas burocráticas y de partido internas del ayuntamiento. La idea era liberar de estas dinámicas a la figura del alcalde para pasar a estar más orientado al exterior y a liderar la ciudad, lo que le permitiría buscar las alianzas y apoyos necesarios para sacar iniciativas adelante.

³³ WOLLMANN, 2014.

Pero, como todo en el gobierno local británico, la diversidad en el diseño fue la norma. La ley ofrecía tres modelos de reestructuración del ejecutivo entre los que cada gobierno local debía optar: 1) *mayor-cabinet*: alcalde elegido directamente por todo el electorado y junta de gobierno nombrada por él; 2) *leader-cabinet*: «líder» elegido por el pleno de entre sus concejales y junta de gobierno nombrada o no por él, o 3) *mayor-council manager*: alcalde elegido directamente por el electorado y gerente nombrado por el pleno. Para añadir más variedad, estas normas no se aplicaban en Escocia ni en Irlanda del Norte. Por su parte Londres ya disponía de un sistema de alcalde elegido directamente con un régimen particular y una enorme visibilidad de la alcaldía (recuérdese a Ken Livingston o a Boris Johnson) construido sobre la regulación específica de la *Greater London Authority*.

En los primeros años de funcionamiento del nuevo sistema sólo 35 autoridades locales (un 10 por 100 del total) se vieron seducidas por la posibilidad de tener un alcalde fuerte y organizaron referéndums para obtener la aprobación de sus ciudadanos tal y como se establecía en la ley. Tan sólo un tercio de los casos arrojó resultados positivos. Más adelante, el gobierno de coalición conservador-liberal elegido en 2010 siguió apoyando el modelo y dispuso que se celebraran votaciones para la adopción del sistema de alcaldes en las 10 ciudades inglesas de mayor tamaño de población. Únicamente Bristol apoyó el cambio.

En la actualidad existen 15 gobiernos locales con alcaldes elegidos directamente. En general, la reacción de las estructuras de los partidos políticos a la introducción de alcaldes ha sido abrumadoramente hostil³⁴, lo cual resulta lógico si se piensa que tienden a verlos como una manera de reducir su influencia política y capacidad para elegir al líder de la ciudad, transferida ahora a los ciudadanos. Todos los gobiernos locales con este nuevo sistema se encuentran en Inglaterra, todos han optado por la modalidad *mayor-cabinet*. Ninguno se decantó por la fórmula alcalde-gerente, demasiado apartada de cualquier referencia cercana como para ser considerada viable. La inmensa mayoría de los gobiernos locales eligió un cambio limitado al modelo *leader-cabinet*, el menos fuerte de todos los liderazgos como se deduce incluso de su denominación, ni siquiera merecedora del apelativo «mayor» (alcalde).

Los que recurran al estereotipo de lo británico como sistema resistente al cambio para explicar estos resultados, olvidan que éste es el país de las reformas drásticas de gobierno local y que no hay dimensión de su naturaleza (límites territoriales, competencias, reorganización de funciones, etc.) que haya escapado a las modificaciones impuestas desde Westminster. La facilidad y eficiencia con que, por ejemplo, se aplicaron las fusiones de municipios entre los años sesenta y ochenta siguen sorprendiendo cuando se miran desde latitudes más meridionales. Sin embargo, en la reforma de introducción de alcaldes se permitió un amplio margen de acción a las corporaciones locales y, dejada la decisión en sus manos, podía esperarse que en general se cerraran al modelo de elección

³⁴ COPUS, 2004.

directa, pues era lo que más les apartaba de lo conocido. Era de prever, por ejemplo, que el cambio a alcalde fuerte encontrara como principales oponentes a los concejales, primeros en situarse en el campo de los detractores y obstaculizar un modelo que les excluía de los procesos decisorios y reducía al mínimo su papel en las dinámicas locales.

Pero aunque el número de alcaldes sea mínimo, el balance de tres lustros de rodaje ofrece información de interés. En primer lugar, demuestra que la posibilidad de elegir a un líder visible no se ha traducido en el vuelco de participación electoral buscado. El interés por los comicios locales continúa situado en unos niveles muy bajos, que en ocasiones no alcanza el 30 por 100. En descargo de la ciudadanía hay que decir que esta atonía electoral puede deberse no sólo a un desinterés por lo local, sino a la cierta confusión y fatiga que los electores experimentan al ser llamados anualmente a las urnas, pues en una parte importante de las autoridades locales los plenos se renuevan parcialmente cada año. En segundo lugar, el balance de la gestión de estos alcaldes es en general positivo. Los estudios que han observado de cerca el funcionamiento interno de los ayuntamientos confirman una positiva modificación en la forma de trabajo, hacia una mayor racionalización, mayor rapidez en los procesos y una mejora sustancial de la coordinación entre los diferentes departamentos, administraciones y resto de actores implicados³⁵. En general, las situaciones más problemáticas afloran allí donde el alcalde se enfrenta a un pleno hostil y se ve obligado a trabajar con una junta de gobierno de concejales no afines. En estos casos de cohabitación, la gestión de un ayuntamiento puede resultar complicada. Sin embargo, el hecho de que en el sistema de alcalde elegido directamente el presupuesto pueda aprobarse con sólo un tercio de los votos en el pleno abunda en la convicción de que es un buen sistema en el caso de que se necesite aplicar políticas de cambio, impopulares o difíciles de aplicar. A diferencia de los casos anteriores de Italia y Alemania, el modelo inglés no prevé la posibilidad de revocar al alcalde.

En el lado de los perdedores de la reforma, inicialmente pareció que serían los partidos políticos. En el Reino Unido, donde más de un 90 por 100 de los concejales pertenecen a uno de los tres grandes partidos nacionales, las primeras elecciones directas de alcaldes se saldaron con la victoria de un número importante (casi la mitad) de candidatos independientes y, desde entonces, se han elegido algunos más³⁶. Notables, arquitectos, urbanistas, agentes de policía y comediantes, todo tipo de personajes con adscripción partidista previa o sin ella, han competido con éxito por alcaldías relevantes. Aunque pasados los años los partidos se han repuesto de la debacle inicial y han logrado recuperar espacio, la elección directa del alcalde ha acabado con su zona de confort en política local. La emergencia del fenómeno de los independientes ha puesto en peligro el monopolio del poder municipal del que hasta ahora gozaban los partidos políticos.

Uno de los problemas que algunos autores señalan sobre el sistema británico ha podido ser la ambigüedad del gobierno central en la introducción del modelo. Si verdade-

³⁵ ELCOCK, 2008.

³⁶ HAMBLETON y SWEETING, 2014.

ramente estaba comprometido con la reforma hacia alcaldes fuertes, el gobierno debería haber legislado de manera que la adopción fuera obligatoria para todos los gobiernos locales³⁷. El resultado es que, a día de hoy, los expertos no acaban de ponerse de acuerdo en si la elección directa del alcalde es un experimento fracasado o una buena solución a los problemas del gobierno local que aún no ha terminado de cuajar. Sea una u otra la respuesta, y a pesar de la falta de entusiasmo ciudadano respecto del modelo, los líderes nacionales siguen apostando por ella y continúan pensando que un alcalde es la respuesta a gran parte de los problemas percibidos en las democracias locales. La prueba está en que, con el apoyo de las autoridades centrales, recientemente se ha aprobado un modelo de alcalde para Manchester a semejanza del de Londres.

IV. EL SINGULAR CASO DE LOS ALCALDES *QUASI*-DIRECTAMENTE ELEGIDOS ESPAÑOLES

Cuando se explora la tendencia de los países europeos a reforzar los ejecutivos locales, se suele incluir el dato de que en países como España, los alcaldes tienen un rol de liderazgo eficaz desde hace décadas, y son ya líderes locales fuertes y visibles. Algunos autores han llegado a hablar incluso de «presidencialismo» de los alcaldes españoles³⁸. De hecho, los estudios comparados los sitúan entre los alcaldes más fuertes del panorama europeo³⁹ e incluso, en algunos, se los hace formar parte a efectos prácticos de la categoría de «alcaldes directamente elegidos»⁴⁰. Se constata cómo vienen siendo desde hace tiempo las figuras centrales de la gobernanza local, si bien a continuación suele argumentarse que su fortaleza global se ha de relativizar debido a la limitada autonomía del gobierno local de estos sistemas. Pero, en todo caso, el hecho de que obtengan su legitimidad del pleno y no del voto directo parece no importar a la hora de valorar su posición en relación al resto de actores de la escena local. Además, en términos de evolución, los alcaldes españoles declaran que en los últimos tiempos han adquirido aún más influencia, en detrimento del pleno y de la junta de gobierno⁴¹.

Rasgos como la forma en que transcurren las elecciones, la lógica de la composición de la junta de gobierno, la improbable moción de censura, el papel que desempeña el pleno municipal en el gobierno local o, en general, la capacidad del alcalde para dirigir los asuntos municipales, apuntalan su grado de autoridad. Además, a las prerrogativas formales que le concede la regulación, se añade una cultura de liderazgo muy personalizado y una actuación de los concejales basada en la lealtad al partido y el sometimiento casi inquebrantable a su disciplina⁴². Estas reglas informales son esenciales para mante-

³⁷ ELCOCK, 2008.

³⁸ GENYEUS *et al.*, 2004; MAGRE y BERTRANA, 2005.

³⁹ BACK *et al.*, 2006; SCHAAP, 2009.

⁴⁰ HEINELT y HLEPAS, 2006.

⁴¹ MAGNIER, 2006.

⁴² SWEETING, 2009.

ner la posición fuerte del alcalde. De hecho, si repasamos los aspectos que veíamos más arriba caracterizando a los alcaldes elegidos directamente y los aplicamos al caso español, no encontraríamos grandes diferencias.

En cuanto al liderazgo, la visibilidad de la alcaldía es un rasgo claro en el sistema español. El alcalde es sin lugar a dudas el líder político de la ciudad, tanto dentro como fuera del ayuntamiento. Dentro de la estructura municipal, a las competencias legales se unen el apoyo del grupo político en el pleno y una cultura de liderazgo individual. En su condición de responsable principal de la administración, a veces se le compara con un «presidente o director general de una compañía»⁴³, lo que se justifica si se piensa en el bajo perfil político del más alto funcionario directivo local (secretarios) en la estructura de los ayuntamientos del sistema español. Además, el alcalde nombra a los tenientes de alcalde, miembros de la junta de gobierno y, en general, es responsable del resto de nombramientos de la estructura municipal. También dispone de la capacidad para establecer y modular la agenda, incluida la agenda del pleno y, más allá de la actividad interna del ayuntamiento, el alcalde tiene un perfil alto de cara a la comunidad. Los medios de comunicación locales suelen dar una cobertura generosa a las actividades del ayuntamiento, personalizándola en muchas ocasiones en la actividad del alcalde y los responsables de comunicación del ayuntamiento también hacen su parte.

Las elecciones municipales se conciben, presentan y celebran como confrontaciones entre candidatos a alcalde más que entre listas de concejales. Las campañas están muy personalizadas, centradas en los cabezas de lista, los que, por otra parte, son los únicos electos que, según la normativa electoral local, pueden convertirse en alcaldes⁴⁴. Las elecciones son de utilidad para exigirles rendición de cuentas; la posición central del cargo en el esquema de gobernanza, unida a la percepción de las elecciones como elecciones a alcalde, produce tal efecto. Si bien la elección formal del alcalde está en manos de los concejales (de los partidos políticos en realidad), el hecho de que sólo los cabezas de lista puedan saltar a la alcaldía da a los electores un control de influencia en la elección del alcalde. De hecho, en términos prácticos, los votantes eligen directamente a sus alcaldes en (casi) todos los casos. En las últimas elecciones locales en España celebradas en 2011, el 80 por 100 de los alcaldes llegaron al cargo tras obtener sus listas la mayoría absoluta del voto popular, y un 10 por 100 adicional estaban a la cabeza de la lista más votada (*elecciones.mir.es*). La legitimidad para ocupar el cargo se refuerza además por el hecho de que la participación electoral en España es alta en términos comparados. En la estructura de gobierno del ayuntamiento, el pleno es el otro foro donde el alcalde rinde cuentas. La solemnidad de su puesta en escena y la dinámica gobierno-oposición contribuyen a ello. Pero aunque el pleno tiene también la prerrogativa de celebrar una moción de censura para destituir al alcalde, lo que rebajaría el corte presidencialista del modelo, los requi-

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Sólo pueden ser candidatos a alcalde los cabezas de lista y se proclama electo aquel que obtenga la mayoría absoluta de los votos de concejales en el pleno. Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos en las elecciones locales.

sitos exigidos y la aritmética de su composición hacen su celebración excepcional y su éxito improbable, a semejanza de situaciones analizadas anteriormente para otros países europeos con sistemas de elección directa.

En cuanto a la eficacia en la toma de decisiones y en su implementación, la jerarquía claramente definida en el ayuntamiento facilita su desarrollo. El alcalde tiene un poder general de dirección y decisión y cuenta con el apoyo del equipo de gobierno y del pleno para sacar proyectos y decisiones adelante, incluso en mejores condiciones que algunos de sus homólogos europeos directamente elegidos para los que veíamos situaciones de dificultad cuando se encontraban en dinámicas de cohabitación. En el caso español, la concentración de poder se ve, más que como un peligro, como una ventaja para poder implementar el programa del partido.

En definitiva, líderes fuertes, visibles, que rinden cuentas y eficaces ¿qué cambiaría entonces la introducción del modelo de elección directa? Es cierto que el extraordinario peso de los grandes partidos políticos en los procesos electorales municipales aleja a España de la tendencia al crecimiento de candidatos independientes que se observa en general en los países que han implantado la reforma. Pero el monopolio sobre la vida política de los partidos es un elemento muy enraizado en el sistema político, que abarca todas las esferas y tiene un origen y una justificación que excede de lo local. En abstracto, se puede pensar que cuando se introduce la reforma hacia la elección directa de alcaldes en sistemas con fuerte presencia de partidos políticos existen dos escenarios posibles: *a)* los alcaldes se hacen más independientes de sus partidos, se reduce el papel y peso de los partidos, aparecen más alcaldes independientes y la competición electoral pasa a tener menos toques partidistas, o *b)* la fuerza de los partidos, la cultura política y el poder de resistencia de las instituciones (*path dependency*) contribuirán a que nada cambie y los procesos de elección y la gestión de los alcaldes acabarán siendo absorbidos por los procesos de los partidos. El segundo escenario se ha dado en algunos países que han implantado la reforma y, para el caso de España, nos inclinamos por pensar que sería también la situación más plausible. Quizás, el efecto que podría tener, sería el de una diferente lógica en la selección de candidatos por parte de los partidos, en donde habría una mayor competencia, podría rebajarse el nivel de imposición desde la cúspide y se reduciría el peso de las lógicas internas. Pero, probablemente en las candidaturas no figurarán candidatos díscolos o de los que se sospeche que, ante un conflicto de lealtades entre los ciudadanos y el partido, podrían decantarse por los primeros.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha explorado el sistema de elección directa del alcalde, sus características, las situaciones de países donde está implantado y sus similitudes y diferencias con el caso español.

La evaluación positiva o negativa que se haga de los sistemas que han introducido el modelo dependerá lógicamente de cuáles eran los problemas de la situación previa

y de en qué medida la reforma los ha logrado resolver. El repaso de algunos sistemas nos ha permitido dar cuenta de ello. En un contexto como el inglés, donde la toma de decisiones estaba fragmentada y la rendición de cuentas constituía un problema, los pocos alcaldes elegidos han demostrado ser una buena receta para la unificación y fortalecimiento del liderazgo. Por su parte, los alcaldes italianos trabajan ahora en gobiernos más estables, habiendo logrado superar la inestabilidad endémica de que estaba aquejado el sistema mientras que los alemanes caminan hacia una despolitización partidista que sitúa al gobierno local alemán en el plano que mejor se corresponde con su concepto de gobierno local, el de una administración eficiente.

El liderazgo político local en España, aun no rigiéndose formalmente por el sistema de elección directa, incorpora *de facto* casi todas sus características. Es cierto que el peso de los grandes partidos políticos en los procesos electorales municipales es extraordinario, lo que le aleja de la tendencia al crecimiento de candidatos independientes que se observa en los países que han implantado la reforma. Pero los partidos forman parte del paisaje político español y un escenario de menor presencia o control resulta improbable, aunque existe un margen para la mejora en la selección de candidatos.

En realidad, los alcaldes y su forma de elección son sólo una dimensión de una reflexión más amplia y de mayor alcance sobre la gobernanza urbana, el poder local y el equilibrio entre el liderazgo político y el económico en un momento de crisis política e institucional del modelo político tal y como lo hemos conocido hasta ahora.

VI. REFERENCIAS

- BALDINI, G.: «The direct election of mayors: an assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001», *Journal of Modern Italian Studies*, 7(3), 2002, pp. 364-379.
- BOBBIO, L.: «Italy after the storm», en DENTERS, B., y ROSE, L., *Comparing local governance: Trends, and Developments*, Basingstoke, Palgrave, New York, 2005.
- BOTTOM, K. A., y REISER, M.: «Still want to party? An assessment of party-politicization in directly-elected mayoral authorities in England and Germany's North Rhine-Westphalia», *Public Money & Management*, 34(5), 2014, pp. 339-346.
- CAULFIELD, J., y LARSEN, H. O. (eds.): *Local government at the millennium*, Opladen, Leske Budrich, 2002.
- COPUS, C.: «Directly elected mayors: A tonic for local governance or old wine in new bottles?», *Local Government Studies*, 30(4), 2004, pp. 576-588.
- DELGADO, I.; LÓPEZ-NIETO, L., y LÓPEZ, E.: «Functions and duties of local chief officers (funcionarios directivos locales)», en KLAUSEN, K., y MAGNIER, A. (eds.), *The Anonymous Leader*, Odense University Press, Odense, 1998, pp. 238-252.
- DENTERS, B., y ROSE, L. E.: *Comparing local governance-trends and developments*, Palgrave MacMillan, London, 2005.
- ECKERSLEY, P., y TIMM-ARNOLD, P.: «Directly-elected mayors and the austerity agenda: lessons from the German experience», *Public Money & Management*, 34(5), 2014, pp. 347-354.

- ELCOCK, H.: «Elected mayors: lesson drawing from four countries», *Public Administration*, 86(3), 2008, pp. 795-811.
- FABRINNI, S.: «Features and implications of semi-parliamentarism: the direct election of Italian mayors», *South European society & politics*, 6(2), 2001, pp. 47-70.
- GENIEYS, W.; BALLART, X., y VALARIE, P.: «From “great” leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in Southern Europe?», *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 2004, pp. 183-199.
- HAMBLETON, R., y SWEETING, D.: «Innovation in urban political leadership. Reflections on the introduction of a directly-elected mayor in Bristol, UK», *Public Money & Management*, 34(5), 2014, pp. 315-322.
- HEINELT, H., y HLEPAS, N.: «Typologies of local government systems», en BACK, H.; HEINELT, H., y MAGNIER, A. (eds.), *The European Mayor* Wiesbaden, V. S. Verlag, 2006, pp. 21-42.
- MAGNIER, A.: «Between Institutional Learning and Re-legitimization: Italian Mayors in the Unending Reform», *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 2004, pp. 166-182.
- «Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship», en BACK, H.; HEINELT, H., y MAGNIER, A., *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2006.
- MAGRE, J., y BERTRANA, X.: «Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain», en BERG, E., y RAO, N. (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Basingstoke, Palgrave, 2005, pp. 73-84.
- «Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe», *Local Government Studies*, 33(2), 2007, pp. 181-194.
- NAVARRO, C.: «Gobernanza en el ámbito local», Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal 8-11 de octubre de 2002, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>.
- NAVARRO, C., y CRIADO, J. I.: «Estudiar las democracias locales desde la perspectiva de los concejales. Democracia y actores políticos en los ayuntamientos españoles», *Cuadernos de Derecho Local* (27), 2011, pp. 20-35.
- REYNAERT, H.; STEYVERS, K.; DELWIT, P., y PILET, J. B.: *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?*, Brugge, Vanden Broele, 2009.
- SCHAAP, L.; DAEMEN, H., y RINGELING, A.: «Mayors in seven European countries: Part I. Selection procedures and statutory position», *Local Government Studies*, 35(1), 2009a, pp. 95-108.
- «Mayors in seven European countries: Part II. Performance and analysis», *Local Government Studies*, 35(2), 2009b, pp. 235-249.
- SWEETING, D.: «How strong is the Mayor of London?», *Policy & Politics*, 31(4), 2003, pp. 465-478.
- WOLLMANN, H.: «Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor», *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 2004, pp. 150-165.
- «The directly-elected mayor in the German Länder, introduction, implementation and impact», *Public Money and Management*, 34(5), 2014, pp. 331-337.