La cuarta celebración de elecciones municipales, tras la aprobación de la Constitución, será ocasión de confirmar la importancia creciente que los ciudadanos conceden a este tipo de elecciones. Mientras que la participación electoral en los comicios generales ha experimentado considerables fluctuaciones, dependiendo del momento político en el que se han desarrollado, aumentando en situaciones excepcionales y reduciéndose en condiciones de normalidad, las elecciones municipales han traído consigo un aumento de la participación en cada nueva convocatoria. Esta revalorización de la «micropolítica» es quizás una apuesta por las realidades cotidianas de una sociedad cada vez más desideologizada (cuadro n.º 1).

LA ESPECIFICIDAD DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN ESPAÑA

Por J. Antonio Pérez González

LAS elecciones municipales presentan la característica diferenciadora de su regularidad frente a las elecciones generales, que tienen una fatalista propensión al adelantamiento (todavía está por ver en este país el agotamiento de una legislatura). Si las primeras elecciones municipales fueron casi simultáneas a las generales, las próximas van a ser año y medio más tarde, a pesar de que los períodos de mandato son de igual duración.

Las elecciones municipales presentan asimismo la característica diferenciadora de la universalidad frente a las autonómicas, que se han fraccionado, hasta ahora, en cinco convocatorias: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y resto.

Regularidad y universalidad hacen que la información que arrojan, una vez celebradas, sobre los partidos sea muy fiable. Detectan, por decirlo de algún modo, movimientos de opinión muy profundos. Utilizando la terminología unamuniana, son un instrumento de medición y análisis de la «intrahistoria».

En las elecciones municipales se da un equilibrio mayor entre sigla y candidatos. Hay un «tanto monta, monta tanto» que no se produce en otro tipo de elecciones

En las elecciones municipales se da un equilibrio mayor entre sigla y candidatos. Hay un «tanto monta, monta tanto» que no se produce en otro tipo de elecciones. La personalidad del cabeza de lista o del resto de la candidatura prevalece, en muchas ocasiones, a la imagen de la sigla que le sustenta. Los aparatos de los partidos son más generosos a la hora de aceptar decisiones ajenas acerca de la designación de candidatos y los liderazgos territoriales tienen mayores posibilidades de aflorar.

Las elecciones municipales tienen otras particularidades

Son las elecciones de los militantes de los partidos, ya que el grado de implicación de los mismos es muy superior a otras confrontaciones, al ser muy superior el número de candidatos en liza. Son las elecciones de los partidos nacionalistas y regionalistas, en cuanto que constituyen la pista de despegue para mayores vuelos autonómicos. Son, por último, las elecciones de los independientes, que pueden medirse, con posibilidades de éxito, con los partidos de ámbito nacional, en pequeñas y medianas poblaciones.

El elevado número de municipios que hay en nuestro país (8.066 según el censo de 1989) y la escasa afiliación de los partidos de implantación nacional hacen prácticamente imposible que la totalidad del territorio se cubra con las candidaturas presentadas. De ahí que un primer indicador en cuanto a la salud de estos partidos se produce ya antes de que se celebren las elecciones, y es el número de candidaturas que han sido capaces de poner en pie. A pesar de la hegemonía socialista durante estos años, la tendencia a la diversificación en la distribución territorial del poder no les otorga en cuanto a elaboración de candidaturas una superioridad abrumadora en todos los lugares.

La propaganda es más ineficaz en las confrontaciones municipales, ya que la naturaleza de la gestión municipal es más difícil de maquillar o enmascarar, al ser más próxima y, por lo tanto, más conocida, para los electores. Por la misma razón, las alegrías en materia de promesas electorales se pagan más caro.

Son, pues, las elecciones más personalizadas y donde la credibilidad de candidatos y partidos es más constatable.

Los sucesivos cambios de la normativa acerca del régimen local, que han tenido lugar en estos años, junto con alguna que otra sentencia del Tribunal Constitucional, han hecho cristalizar un modelo municipal, del que vamos a reseñar las características más notables en cuanto a plasmación de resultados electorales.

Designación del alcalde

El procedimiento de designación del alcalde tiene una importancia capital a la hora de determinar al vencedor de unas elecciones municipales, ya que de una candidatura ganadora de los comicios, incluso a gran distancia de las otras, puede resultar un grupo municipal de oposición, y viceversa.

El artículo 28 de la Ley Reguladora de las Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 establece:

— En la misma sesión de constitución de la corporación municipal, se procederá a la elección del alcalde. Podrán ser candidatos a alcalde todos los candidatos que encabezaron sus correspondientes listas.

— Resultará electo alcalde aquel que consiguiera la mayoría absoluta de los votos de los concejales.

En la práctica, la «cultura del pacto» ha cuajado en el ámbito local y, en términos generales, no se ha producido la inestabilidad que podía temerse en las corporaciones con gobiernos municipales heterogéneos

— Si ninguno obtuviera dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiera encabezado la candidatura que hubiera sido más votada.

Esta fórmula, en teoría, concedería al alcalde una mayor autoridad, al contar con más apoyos representativos, a costa de una mayor inestabilidad municipal, al propiciar coaliciones de gobierno en aquellas corporaciones en las que ninguna de las listas presentadas hubiera obtenido mayoría absoluta.

En la práctica, la «cultura del pacto» ha cuajado en el ámbito local y, en términos generales, no se ha producido la inestabilidad que podía temerse en las corporaciones *con gobiernos municipales heterogéneos.*

Equiparación de los concejales a los parlamentarios nacionales en cuanto a su preservación del mandato imperativo

El artículo 67.2 de la Constitución establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. El artículo 11.7 de la Ley Reguladora de las Elecciones Locales establecía como causa de cese en el cargo de concejal la de haber dejado de pertenecer al partido, federación o coalición en cuya lista se presentó. Era ésta, claramente, una cautela política para evitar situaciones de indisciplina en los grupos municipales de los partidos políticos, ya que la expulsión de un concejal del partido al que pertenecía llevaba consigo el retorno al mismo del acta del concejal expulsado.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983 declaró inconstitucional esta norma, por lo que a partir de entonces se ha producido un considerable número de migraciones de concejales a los grupos mixtos y, en menor medida, a los *grupos de concejales de otras formaciones* políticas diferentes.

Este hecho tiene un indudable interés para los partidos políticos, que deben procurar elaborar candidaturas municipales razonablemente homogéneas que eviten sorpresas posteriores.

El mecanismo de la moción de censura en los Ayuntamientos

El artículo 22 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local concede al Pleno la facultad de aprobar la moción de cen-

CUADRO 1

PORCENTAJES DE ABSTENCIÓN

Legislativas 77	Legislativas 79	Municipales 79	Legislativas 82	Municipales 83	Legislativas 86	Municipales 87	Legislativas 89
21	32	38	20	33	30	31	30

sura al alcalde, siguiendo el procedimiento dispuesto en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que dice:

— El alcalde puede ser destituido de su cargo mediante la moción de censura adoptada por la mayoría absoluta de concejales.

— La moción de censura ha de ser constructiva, es decir, deberá incluir el nombre del candidato propuesto para sustituir al alcalde censurado.

— Todos los concejales pueden ser candidatos, por lo que la limitación que había al constituirse la corporación municipal de que únicamente podían aspirar a ser alcaldes los cabezas de lista, desaparece.

— Ningún concejal podrá suscribir durante su mandato más de una moción de censura.

La reciente modificación del número de concejales necesarios para suscribir una moción de censura —de la tercera parte que se precisaba a la mayoría absoluta que pasa a necesitarse— ha limitado aún más la posible utilización de la moción de censura como elemento de desgaste del alcalde en ejercicio, cuando se tiene la certeza o la presunción de que no va a prosperar.

Presidencialismo en el cargo de alcalde

Es muy importante remarcar el retroceso que, en materia de participación y control municipal, supuso la promulgación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, elaborada por los socialistas. En ella se contempló la sustitución de la Comisión Permanente Municipal por la Comisión de Gobierno, con tres modificaciones sustanciales que desdicen rotundamente la aspiración de transparencia municipal del Gobierno actual.

Estas tres modificaciones (de acuerdo con los arts. 23 y 70 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local) son:

1. Los miembros de la Comisión de Gobierno serán nombrados y cesados por el alcalde, en lugar de ser elegidos, como ocurría antes, por los partidos que formasen parte de la corporación local, en un número proporcional a la representación municipal alcanzada.

2. La Comisión de Gobierno se configura como órgano de asistencia del alcalde, pues sus otras atribuciones se obtendrían por delegación voluntaria, cuando la antigua Comisión Permanente tenía atribuciones propias que ni el alcalde ni el Pleno podían sustraerle.

CUADRO 2

CUADRO COMPARATIVO DE ELECCIONES MUNICIPALES

	Municipales 83		Municipales 87	
	Concejales	Alcaldes	Concejales	Alcaldes
PSOE	23.729	2.640	23.241	2.868
AP	21.076	2.471	16.581	2.204
CDS	658	172	5.952	671
PCE (IU)	2.495	172	2.268	127
Otros partidos de ámbito nacional	861	123	1.697	232
Total partidos de ámbito nacional	48.819	5.578	49.739	6.102
CiU	3.279	432	4.350	590
PNV	1.322	173	819	124
Otros partidos nacionalistas y regionalistas	5.637	611	5.304	476
Total partidos nacionalistas y regionalistas	10.238	1.216	10.473	1.190
Independientes	8.650	1.184	5.638	771
TOTAL	67.707	7.978	65.850	8.063

La reciente modificación del número de concejales necesarios para suscribir una moción de censura ha limitado aún más la posible utilización de la moción de censura como elemento de desgaste del alcalde en ejercicio, cuando se tiene la certeza o la presunción de que no va a prosperar

3. Las sesiones de la Comisión de Gobierno no serán públicas, mientras que las de la Comisión Permanente sí lo eran.

Una cosa es combatir los excesos del parlamentarismo municipal y otra bien distinta tomar medidas legislativas que contribuyan a la regresión democrática, como es el caso que nos ocupa.

¿Quién gana las elecciones municipales?

El profesor Díez Nicolás contesta a esta pregunta en su prólogo al estudio *Estructura electoral local de España* diciendo: «Los

CUADRO 3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR MUNICIPIOS

	Municipios de población inferior a los 10.000 habitantes	Municipios de población compr. 10.000 y 100.000 habitantes	Municipios de población superior a los 100.000 habitantes	TOTAL
Número de municipios	7.472	539	55	8.066
% sobre el número total de municipios	92,6	6,7	0,7	100
Población	10.071.926	12.816.677	16.653.179	39.541.782
% sobre la población total	25,5	32,4	42,1	100

únicos criterios que se pueden tomar como indicadores de victoria son los meramente objetivos del número de concejales, alcaldes (y alcaldes de capitales) obtenidos por cada partido, así como la respectiva proporción de votos sobre el total de votantes».

El análisis del número de concejales y alcaldes salidos de las elecciones municipales de 1983 y 1987 (cuadro n.º 2) nos lleva a una serie de conclusiones certeras, como el avance electoral del centrismo encarnado por el CDS, el mantenimiento del voto comunista y nacionalista —con el fortalecimiento de CiU y el debilitamiento del PNV a favor de su escisión, EA—, así como a la constatación de una disminución muy importante (el 35%) del número de independientes. Esto último es debido a la presentación de un menor número de candidaturas independientes. El eterno dilema en el que se debate un alcalde independiente es que la falta de adscripción política le proporciona más votos, al no haberse decantado por ningún partido, pero le impide tener un contacto más fluido con las administraciones autonómica y central al no tener en ellas interlocutores de su partido. Los resultados examinados parecen mostrar que a la hora de decidir sobre su independencia ha prevalecido esta segunda consideración sobre la primera.

El análisis de las convocatorias municipales en cuanto a número de concejales y alcaldes nos llevaría, sin embargo, a la engañosa conclusión de un cierto equilibrio entre las dos primeras formaciones políticas. Luego no es éste un buen indicador para determinar quién ha sido el ganador.

El otro indicador que se propone, proporción de votos obtenidos, es más aproximado a la realidad, pero aun así es también engañoso en ocasiones. Conocida es la ventaja que obtuvo en votos UCD sobre el PSOE en 1979, y hoy en día nadie duda de que el PSOE fue el verdadero vencedor en aquellas elecciones.

En mi opinión, el indicador de victoria electoral que más se ajusta a la verdad sería el de población administrada, entendiendo por tal el número de habitantes de los municipios en los que un partido es fuerza política de gobierno, y que sería tan objetivo como cualquiera de los ya mencionados.

Si estudiamos cuál es la estructura de población en España (cuadro n.º 3) tendremos que un número superior al 90% de los municipios aporta únicamente una cuarta parte de la población total, mientras que el 0,7% de los municipios aporta más del 40% de la población.

Si nos limitamos a este último grupo de municipios y observamos quiénes han sido sus alcaldes (cuadros n.º 4 y 5), la conclusión no puede ser otra que una abrumadora hegemonía del PSOE durante estos últimos 12 años. Es curioso reseñar que este copo de los grandes municipios por parte del PSOE tiene distinto origen. En el año 1979 el Pacto Municipal con el PCE; en el año 1983, la resaca de la crecida electoral de 1982, y en el año 1987 la materialización de la estrategia del CDS de apoyo a la lista más votada.

En mi opinión, el indicador de victoria electoral que más se ajusta a la verdad sería el de población administrada, entendiendo por tal el número de habitantes de los municipios en los que un partido es fuerza política de gobierno

Hay otras conclusiones interesantes, como el mantenimiento de alcaldes nacionalistas en las grandes ciudades del País Vasco —con la excepción de Baracaldo— y la incapacidad de CiU para lograr la alcaldía de los municipios analizados en su circunscripción. Sólo a partir de 1987 logra la alcaldía de Lérida y, más tarde aún, la de Tarrago-

na, como consecuencia indirecta de los acuerdos municipales entre el PP y el CDS. Me aventuraría a señalar como posible causa de este hecho la tendencia a la diversificación del voto de los catalanes, como buenos inversores. Así, no es de extrañar que, según la naturaleza de las elecciones (generales, autonómicas o locales), los resultados sean muy distintos.

Siguiendo con el análisis de las alcaldías en los grandes municipios, se puede apreciar el ascenso de determinados partidos regionalistas que empiezan a hacerse con estas alcaldías (es el caso de UPN, PC), así como el ascenso de AP, que a los cuatro obtenidos a partir de 1987 suma Jaén, gracias al acuerdo con el CDS, que obtuvo a su vez la de Madrid. Los pocos alcaldes de este grupo que lo han sido como independientes habían sido alcaldes con anterioridad en la lista de un partido (es el caso de León y Burgos y, aunque no es propiamente un independiente, el de Santa Cruz de Tenerife).

En resumen, se podría hablar de estabilidad en cuanto a los partidos que ostentan estas alcaldías, y de estabilidad en cuanto a las personas que las encarnan, como lo demuestra el dato de que en el 87% de estas ciudades el alcalde ha repetido mandato. Y, por otro lado, de hegemonía abrumadora del PSOE, con la paulatina fuerza emergente de AP y algún partido regionalista.

Si analizamos ahora los porcentajes de votación (cuadro n.º 6), las conclusiones son también evidentes:

Descenso muy importante del voto del PSOE y mantenimiento del voto de su rival más directo, con notables subidas en Castilla y León, Galicia y Madrid.

El primer interrogante es si el sistema tetrapartidista en el ámbito nacional, que con variaciones se ha mantenido hasta ahora, va a continuar; o, en román paladino, si están acertados todos aquellos que ya han tomado las medidas de la caja para el CDS

CUADRO 4

CANDIDATURAS CUYO CABEZA FUE ELEGIDO ALCALDE AL CONSTITUIRSE LA CORPORACION

	Municipales 79	Municipales 83	Municipales 87	N.º de habitantes Habitantes (Censo 1989)
1. Madrid	PSOE	PSOE	PSOE	3.108.463
2. Barcelona	PSOE	PSOE	PSOE	1.712.350
3. Valencia	PSOE	PSOE	PSOE	749.574
4. Sevilla	PSA	PSOE	PSOE	669.976
5. Zaragoza	PSOE	PSOE	PSOE	586.574
6. Málaga	PSOE	PSOE	PSOE	555.518
7. Bilbao	PNV	PNV	PNV	384.129
8. Las Palmas de G. Canaria	UCD	PSOE	CDS	371.495
9. Valladolid	PSOE	PSOE	PSOE	333.230
10. Palma de Mallorca	PSOE	PSOE	PSOE	320.692
11. Murcia	PSOE	PSOE	PSOE	318.688
12. Córdoba	PCE	PCE	IU	304.780
13. Hospitalet de Llobregat	PSOE	PSOE	PSOE	277.407
14. Vigo	PSOE	PSOE	PSOE	277.407
15. Granada	PSOE	PSOE	PSOE	265.265
16. Alicante	PSOE	PSOE	PSOE	264.115
17. Gijón	PSOE	PSOE	PSOE	263.154
18. La Coruña	Indep.	PSOE	PSOE	252.419
19. Badalona	PSUC	PSOE	PSOE	225.292
20. Santa Cruz de Tenerife	UCD	ATI	ATI	219.907
21. Vitoria	PNV	PNV	EA	206.706
22. Santander	UCD	AP	AP	192.483
23. Oviedo	UCD	PSOE	PSOE	192.291
24. Sabadell	PSUC	PSUC	IPC	190.967
25. Móstoles	PSOE	PSOE	PSOE	185.975
26. Jerez	PSA	PSA	PA	184.595
27. Elche	PSOE	PSOE	PSOE	182.683
28. Pamplona	PSOE	PSOE	UPN	182.365
29. San Sebastián	PNV	PNV	EA	181.794
30. Cartagena	PSOE	PSOE	PC	173.788
31. Leganés	PSOE	PSOE	PSOE	170.973
32. Tarrasa	PSOE	PSOE	PSOE	161.625
33. Burgos	UCD	AP	Indep.	161.538
34. Salamanca	PSOE	PSOE	AP	160.522
35. Almería	PSOE	PSOE	PSOE	159.330
36. Cádiz	PSOE	PSOE	PSOE	156.886
37. Alcalá de Henares	PSOE	PSOE	PSOE	152.473
38. Alcorcón	PSOE	PSOE	PSOE	140.621
39. Huelva	PSOE	PSOE	PSOE	139.125
40. Getafe	PSOE	PSOE	PSOE	137.389
41. León	UCD	Indep.	AP	137.261
42. Fuenlabrada	PSOE	PSOE	PSOE	136.222
43. Sta. Coloma de Gramanet	PSUC	PSUC	PCE	135.610
44. Castellón	PSOE	PSOE	PSOE	134.021

UCD: Unión de Centro Democrático
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
AP: Alianza Popular
PCE: Partido Comunista de España
PSUC: Partido Socialista Unificado de Cataluña
IU: Izquierda Unida
IPC: Iniciativa per Catalunya
CDS: Centro Democrático y Social
PNV: Partido Nacionalista Vasco
EA: Eusko Alkartasuna
CiU: Convergència i Unió
PSA: Partido Socialista Andaluz
PA: Partido Andalucista
UPN: Unión del Pueblo Navarro
PC: Partido Cantonal (Cartagena)
ATI: Asociación Tinerfeña Independiente

CUADRO 5

ALCALDES POR PARTIDOS EN CIUDADES DE MÁS DE 100.000 HABITANTES

	Municipales 79	Municipales 83	Municipales 87
PSOE	35	43	37 (– 3)
UCD	9	—	—
PCE (IU)	4	3	3
AP	—	3	4 (+ 1)
CDS	—	—	1 (+ 1)
PSA (PA)	2	1	1
CiU	—	—	1 (+ 1)
PNV	4	3	1
EA	—	—	2
UPN	—	—	1
ATI	—	1	2
PC	—	—	1
INDEP.	1	1	1

Interrogantes a despejar el 26 de mayo

El primer interrogante es si el sistema tetrapartidista en el ámbito nacional, que con variaciones se ha mantenido hasta ahora, va a continuar; o, en román paladino, si están acertados todos aquellos que ya han tomado las medidas de la caja para el CDS.

El segundo interrogante es si el previsible deterioro electoral socialista va a ser significativo, y si lo va a ser también el previsible ascenso de AP.

El último interrogante y más importante es si el PP va a gobernar en un número importante de grandes Ayuntamientos o la política de pactos que se va a aplicar se lo va a impedir. En este caso hay que estar atentos a la hipoteca que un previsible pacto entre el PSOE e IU suponga para los socialistas, ya que, si bien es cierto que hay ya una experiencia de pactos municipales entre el PSOE e IU, no es menos cierto que las circunstancias son hoy muy distintas, como distinto es el hecho de que en 1979 el PSOE estaba en la oposición y hoy está en el poder.

De lo que no cabe ninguna duda es que las próximas elecciones municipales no van a ser unas elecciones de trámite.■

J. Antonio Pérez González es matemático y licenciado en Informática.

CUADRO 6

EVOLUCION DEL VOTO EN LAS GRANDES CIUDADES

	PSOE			AP-PP		
	Munic. 83 (%)	Munic. 87 (%)	Generales 89 (%)	Munic. 83 (%)	Munic. 87 (%)	Generales 89 (%)
1. Madrid	49	42	30	38	35	39
2. Barcelona	46	43	34	13	7	15
3. Valencia	49	37	33	37	19	29
4. Sevilla	57	39	43	30	25	26
5. Zaragoza	52	39	35	22	15	28
6. Málaga	63	50	45	26	23	23
7. Bilbao	30	21	20	16	—	14
8. Las Palmas de G. C.	43	26	29	31	19	27
9. Valladolid	58	36	33	31	29	37
10. Palma de Mallorca	46	37	34	37	32	39
11. Murcia	49	38	40	41	35	35
12. Córdoba	16	30	36	24	23	24
13. Hospitalet de Llobr.	65	56	49	8	7	9
14. Vigo	39	36	30	34	31	38
15. Granada	60	41	36	30	37	34
16. Alicante	62	40	39	28	27	32
17. Gijón	57	37	38	27	23	27
18. La Coruña	44	50	37	26	24	36
19. Badalona	40	42	49	6	4	7
20. Santa Cruz de Tener.	24	16	28	13	6	23
21. Vitoria	32	20	29	15	—	14
22. Santander	33	31	38	57	42	40
23. Oviedo	44	32	32	43	32	36
24. Sabadell	17	19	—	7	3	7
25. Móstoles	69	46	39	17	17	22
26. Jerez	—	23	48	—	11	14
27. Elche	—	45	50	—	18	24
28. Pamplona	36	22	25	14	—	35
29. San Sebastián	23	16	19	12	12	13
30. Cartagena	48	34	44	26	18	29
31. Leganés	70	57	45	14	13	16
32. Tarrasa	61	47	45	8	5	7
33. Burgos	30	28	29	59	—	45
34. Salamanca	57	34	32	34	34	43
35. Almería	61	39	41	30	26	28
36. Cádiz	60	46	40	32	23	27
37. Alcalá de Henares	57	44	41	21	17	39
38. Alcorcón	67	50	36	22	19	26
39. Huelva	65	46	46	23	21	24
40. Getafe	62	39	43	19	14	19
41. León	38	51	33	20	15	42
42. Fuenlabrada	54	61	48	14	13	16
43. Sta. Coloma de Gr.	39	39	59	5	2	6
44. Castellón	62	39	39	19	14	19
45. Albacete	64	42	42	36	31	34
46. Badajoz	52	41	43	34	25	31
47. *Logroño*	*49*	*44*	*37*	*40*	*33*	*40*
48. La Laguna	46	32	36	18	9	18
49. Baracaldo	38	28	31	8	—	8
50. Lérida	55	38	36	16	7	15