

La nueva ley electoral local italiana (Ley de 25 de marzo de 1993 n.º 81 de elección directa de los Alcaldes y Presidentes provinciales)

Miguel Beltrán de Felipe
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

I

En los últimos tiempos están cambiando bastantes cosas en la vida política italiana. Y no me refiero únicamente a las nuevas leyes administrativas (procedimiento, régimen local, funcionarios): hablo de las reformas institucionales que, a lo que parece, podrían conducir a una segunda República.

La cosa pública italiana, de ordinario convulsa y caótica, conoce desde hace un par de años una serie de fenómenos que suponen un cambio cualitativo importante con respecto a la situación anterior. Por primera vez los grandes partidos comienzan a perder elecciones (en beneficio de Ligas o neofascistas), por primera vez la mayoría de la opinión pública les es bastante hostil (recuérdense los escándalos de Tangentopoli y la renovación, obligada y casi absoluta, del personal político de los gobiernos Andreotti, Craxi, Amato, Gorla, etc., que, acusado de corrupción, iba cayendo bajo las investigaciones judiciales denominadas «Operación Manos Limpias»), por primera vez parece existir una voluntad clara —cuando no una necesidad— de reformar determinados aspectos del marco constitucional. Síntoma de ello fue el triunfo del referéndum *abrogativo* (esto es, derogatorio) sobre el sistema electoral general, celebrado junto con otras cinco consultas en abril de 1993, que obligó al Parlamento a retocar sustancialmente la ley electoral (aunque menos de lo que la voluntad popular parecía desear) promulgando la Ley de 4 de agosto de 1993 n.º 277 *. Este movimiento re-

* Sobre los *referenda* abrogativos o derogatorios en el constitucionalismo italiano véanse C. RODRÍGUEZ AGUILERA «Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano», *REP*, n.º 59 (1988), A. SÁIZ ARNAIZ «El referéndum derogativo en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional», *REDC*, n.º 36 (1992), y N. PÉREZ SOLA «El referéndum

formista, liderado entre otros por el Profesor M. S. Giannini o por el ex-democristiano (ahora de nuevo democristiano) Mario Segni, tenía entre sus objetivos prioritarios acabar con una de las causas de buena parte de los males de la política italiana: el sistema electoral proporcional, que conducía a los partidos a «oscuras componendas postelectorales que desvirtúan la voluntad popular» (A. Barbera).

Pues bien, el sistema de elecciones locales ha sido pionero de tales reformas, con la ley de 25 de marzo de 1993 n.º 81 sobre elección directa de los Alcaldes (y de los Presidentes de la provincia, del Consejo Regional y del Consejo Municipal) —en adelante citada como ley 81. Digo pionero por varios motivos: porque dicha ley es unos meses anterior a la ya mencionada reforma de la ley electoral general, porque ya ha sido aplicada (en las elecciones locales de junio y noviembre de 1993), y sobre todo porque, como en seguida veremos, sus artífices pretendieron exactamente eso: que sirviese de experimento o de primer paso hacia las reformas institucionales.

Dada la gran novedad que supone la elección directa de los responsables de los ejecutivos municipal y provincial, algunos estudiosos se han apresurado a escribir sobre esta nueva legislación electoral. Así, en el verano de 1993 se ha publicado la que si no me equivoco es la primera monografía referida a la ley 81, bajo la habitual fórmula de un comentario a su articulado, a cargo de diversos autores. De manera que, tomando como referencia el libro coordinado y prologado por A. Barbera titulado *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Commento alla legge 25 marzo 1993 n.º 81* y con comentarios de P. Barbera, S. Ceccanti, G. Gardini, R. Scarciglia y S. Vassallo (Ed. Maggioli, Rimini, 1993), voy a comenzar exponiendo las líneas maestras de esta nueva legislación lo-

abrogativo italiano: evolución jurisprudencial y efectos políticos», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, n.º 4 (1993) y «Los referéndums abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana», *REP*, n.º 82 (1993). En la doctrina italiana, además de los manuales de Derecho constitucional o de ciencia política política al uso, véanse *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le prospettive*, Camera dei Deputati, Roma, 1981, P. BARRERA *Il referendum negli ordinamenti locali e regionali*, Jovene, Napoli, 1992, P. BERRETTA, «I poteri di democrazia diretta», en VV.AA. *Manuale di diritto pubblico* (a cura di G. AMATO e A. BARBERA), Il Mulino, Bologna, 3ª ed. 1990, pp. 331 y ss., P.V. URLERI «Le consultazioni referendarie: partiti ed elettori nel processo di democratizzazione» en VV.AA. *Vent'anni di elezioni in Italia (1968-1987)* (a cura di M. CACIAGLI e A. SPREAFICO), Liviana Editrice, Padova, 1990, pp. 343 y ss., F. LANCHESTER «La innovación institucional forzada: el referéndum abrogativo entre el "estímulo" y la "ruptura"», *REP*, n.º 78 (1992), L. CASSETTI «Referendum, principali abrogativi e discrezionalità legislativa», *Giur. cost.*, 1992, pp. 258 y P. COSTANZO «Teoria y pratica dell'iniziativa referendaria», *Giur. cost.*, 1992, pp. 167.

cal (II), a continuación detallaré algunos de sus aspectos más destacados (III), y por último recogeré la modificación de otras reglas sustantivas del régimen local italiano (IV).

II

Para lo primero es de la máxima utilidad la introducción del libro, a cargo de Augusto Barbera (profesor de Derecho público en Bolonia, diputado experto en temas regionales y locales, así como auténtico impulsor de la ley 81 y de las reformas institucionales —no en vano es autor de *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991) titulada «Una legge di transizione in un periodo di transizione». Barbera afirma que la ley «es un texto de transición, de compromiso entre los postulados del movimiento pro referendum, defensor de un sistema electoral mayoritario, y los partidos del Gobierno, que intentaban reintroducir mecanismos proporcionales» (pág. 15). Este «compromiso» o «equilibrio inestable» se traduce en que el sistema realmente mayoritario rige sólo en los municipios de menos de 15.000 habitantes, mientras que en los demás el mecanismo electoral está algo más matizado o «proporcionalizado».

Desde este planteamiento, se nos dice que «dos eran los objetivos de fondo de la ley 81: asegurar la gobernabilidad de los entes locales y comenzar el proceso de reformas en el sistema político» (pág. 17). Pero, según se desprende de las ideas de Barbera, lo verdaderamente importante parecía ser lo segundo, esto es, constituir un primer paso para la superación del tradicional sistema electoral de tipo proporcional:

La primera ocasión en que se ha votado con las nuevas reglas (las elecciones locales de junio de 1993)...ha sido un punto sin retorno, un primer experimento de democracia mayoritaria probablemente más significativo que el de las futuras elecciones parlamentarias, regidas por un sistema electoral todavía con componentes proporcionales...Pero cuando la gente se haya acostumbrado a elegir directamente su Gobierno a nivel municipal, sin oscuras componendas postelectorales que desvirtúan la voluntad popular, estará menos dispuesta a aceptarlas a nivel nacional (pág. 17).

Una de las conclusiones esenciales es entonces que «la reforma electoral local debe ser interpretada como la ocasión y el instrumento para impulsar un proceso de renovación y de recomposición de los partidos, no de «desestructuración» sino de «reestructuración» (pág. 17). Sin

embargo la propia lógica de un sistema de elección «personalizada», que introduce una tendencia presidencialista en el Gobierno local y que, como reconoce Barbera, significa acercarse a «mecanismos de democracia directa» (pág. 18), no parece vaya a ser muy favorable a los intereses de los partidos (por lo menos a su absoluto monopolio o apropiación de los resortes políticos y parlamentarios italianos).

III

En cuanto al articulado de la ley 81, la gran novedad es que modifica radicalmente el sistema de elección de los Alcaldes y los Presidentes provinciales (en España, Presidentes de las Diputaciones Provinciales). Si antes eran los respectivos Plenos (*Consiglio Comunale* y *Consiglio Provinciale*), elegidos mediante un sistema casi perfectamente proporcional, quienes designaban al responsable del ejecutivo (Alcalde y Presidente provincial), ahora la elección va a derivar directamente del voto popular. Vassallo nos dice (pág. 48) que con ello se pretendían dos cosas: superar la creciente ingobernabilidad de los entes locales (pues cada vez era más difícil obtener mayorías estables) y reconstruir la legitimación de la clase política —o si se prefiere, poner freno a su creciente deslegitimación. El mismo autor precisa que

se impuso poco a poco la idea de que no era posible recomponer la eficacia y la viabilidad de las instancias decisorias públicas a nivel local sin una clara y directa legitimación electoral de los ejecutivos locales y provinciales (pág. 49).

Con estas premisas, el legislador tenía dos grandes opciones técnicas: una solución de tipo abiertamente presidencial, en la que la legitimación del responsable del poder ejecutivo local fuese independiente de la del Pleno, o una solución de «parlamentarismo racionalizado», conectando (más o menos flexiblemente) ambas legitimaciones. Vassallo explica en la pág. 50 que la primera variante había sido adoptada por el Parlamento regional siciliano (competente para regular las elecciones locales en dicha región) en la ley de 26 de agosto de 1992 n.º 7 sobre elección de los Alcaldes por sufragio popular, y que la segunda opción, menos rupturista con el sistema anterior, fue la que definitivamente quedó reflejada a nivel nacional en la ley 81.

Además de esta orientación general, el legislador ha limitado a dos mandatos de cuatro años el tiempo máximo durante el que se puede ocupar la alcaldía o la presidencia provincial (art. 2), y, siguiendo la línea marcada por la llamada ley de igualdad de oportunidades (ley de 10 de abril de 1991 n.º 125), ha establecido cuotas para el reparto de los dos se-

xos en las candidaturas (el art. 5.2 dispone que «como regla general, en las listas de candidatos ninguno de los dos sexos podrá ocupar más de dos tercios de los puestos»). Dicho lo cual, estamos ya en condiciones de analizar las distintas modalidades electorales previstas en la ley 81.

La ley contempla cuatro sistemas electorales distintos: para los municipios con población menor de 15.000 habitantes, para los municipios con población mayor de 15.000 habitantes, para las provincias y para los *Consigli circoscrizionali* (más conocidos como *Consigli di quartiere* o Consejos de Distrito).

a) **Municipios de menos de 15.000 habitantes.** Hasta la ley 81 los municipios de menos de 5.000 habitantes elegían su Pleno por medio de un sistema tendente a mayoritario (el llamado «voto limitado»). De manera que el cambio no reside únicamente en la elección directa del Alcalde sino también en la elevación de 5.000 a 15.000 habitantes del límite a partir del cual se pasa a un sistema electoral distinto.

El sistema previsto en el artículo 5 es el siguiente: los electores votan a un candidato a Alcalde, que debe estar apoyado por una lista (y una sola) de candidatos al Pleno —es decir, por un partido político. El candidato que obtenga mayor número de votos es elegido Alcalde, y a su lista se le adjudican automáticamente dos tercios de los concejales (el llamado *premio di maggioranza*), mientras que el resto de los mismos se reparte, con el método d'Hondt, entre las demás listas. Se trata pues de un sistema mayoritario a una sola vuelta, cuya razón de ser es «reducir la fragmentación política» (pág. 56).

b) **Municipios de más de 15.000 habitantes.** El sistema electoral en estos municipios respondía a la más pura aritmética proporcional, y por consiguiente el cambio operado por la ley 81 es —salvo supuestos muy determinados que en seguida se verán— radical. El art. 6 prevé un sistema mayoritario a dos vueltas que presenta la particularidad llamada de la *doppia scheda*, consistente en que, al contrario que en los pequeños municipios, en donde sólo se vota al Alcalde (y a su lista se adjudican automáticamente los escaños), *el elector emite dos votos*: para Alcalde y para el Pleno, pudiendo no coincidir la tendencia política de ambas opciones. De hecho en las elecciones de noviembre de 1993 los datos relativos a los municipios de Roma, Nápoles, Génova y Venecia muestran que las preferencias mayoritarias para la alcaldía y para el Pleno no coincidieron: los Alcaldes electos —en segunda vuelta— Rutelli, Bassolino, Sansa y Cacciari (pertenecientes a una coalición de izquierdas encabezada por el PDS) obtuvieron mayoría relativa en ambas vueltas, y sin embargo la (s) lista (s) que les apoyaba (n) no fue (ron) la (s) más votada (s) (en Roma y Nápoles la lista más votada fue

el MSI, con un 27,6% y 30,2% respectivamente, y en Venecia fue la Liga, con un 30,6%). De modo que se pueden manifestar preferencias opuestas en el voto para la alcaldía y para el pleno, lo cual, como veremos en seguida, puede plantear algunos problemas.

Cada candidato a Alcalde ha de estar apoyado por una o más listas de candidatos al Pleno: ello permite coaliciones electorales en las que varios partidos, aun presentando listas distintas, apoyen a un único candidato para la alcaldía. Si ninguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, los dos más votados concurren a una segunda vuelta (*ballottaggio*) dos domingos después, período en el que los partidos o las listas pueden pactar nuevos apoyos (particularmente los candidatos que no han pasado a la segunda vuelta negociarán con los dos que sí lo han hecho: lo que en el libro se denomina *apparentamenti*, literalmente «emparentamientos»). En la segunda vuelta es elegido Alcalde el candidato que obtenga mayor número de votos o mayoría simple.

Por lo que se refiere a la elección del Pleno (regulada en el artículo 7), Vassallo opina que «el sistema es a veces proporcional y a veces mayoritario» (pág. 66). Y es que «el procedimiento es complejo en su aplicación práctica e incierto en cuanto a sus resultados» (pág. 70). La razón de esta complejidad es que, según se ha dicho, en primera vuelta los electores expresan dos preferencias (Alcalde y Pleno), y ello puede originar disfunciones, como por ejemplo que un Alcalde se encuentre con una mayoría hostil y se produzca un fenómeno de «cohabitación». Las reglas con las siguientes.

— *Supuesto primero:* Si el Alcalde es elegido en primera vuelta y la(s) lista(s) que le apoya(n) obtiene(n) igualmente mayoría absoluta de los sufragios, a ésta(s) se le(s) atribuye un «premio de mayoría» de —al menos— tres quintos de los puestos de concejal, y el resto de los puestos se reparte entre las demás listas por medio del sistema d'Hondt. Se da pues una coincidencia perfecta entre Alcalde y Pleno (como sucedió, por ejemplo, en las elecciones de noviembre de 1993 en Palermo, cuando el candidato Leoluca Orlando, del movimiento La Rete, obtuvo más del 75% de los votos).

— *Supuesto segundo:* Si el Alcalde es elegido en primera vuelta, al haber obtenido mayoría absoluta, pero su(s) lista(s) no obtiene(n) la misma mayoría, no hay «premio de mayoría» y se aplica el sistema d'Hondt para la atribución de todos los puestos de concejal. La coincidencia entre alcaldía y Pleno no está garantizada, aunque lo más habitual será que sí se produzca: dada la mayoría absoluta del Alcalde, es presumible que su(s) lista(s) haya(n) obtenido un resultado de más del

35 ó 40%, lo cual, con el sistema d'Hondt, puede otorgarle(s) un número de concejales elevado, cuando no la mayoría absoluta.

— *Supuesto tercero:* al contrario que en los dos anteriores, en este caso el Alcalde no sale elegido en la primera vuelta sino en la segunda (por mayoría simple). La(s) lista(s) que le apoya(n) obtiene(n) automáticamente un «premio» de tres quintos de los puestos de concejal, pero sólo si ninguna otra lista había obtenido ya la mayoría absoluta en la primera vuelta (en cuyo caso se le otorgan desde ese momento tres quintas partes de los concejales: es decir, si en la primera vuelta existe mayoría absoluta en favor de cualquiera de las listas para el Pleno, pero no en favor del Alcalde, aquélla queda consolidada con un premio de mayoría cualquiera que sea el resultado de la segunda vuelta —en la que, como se ha dicho, sólo se vota para la alcaldía). El resto de los puestos —dos quintos— se reparte mediante el sistema d'Hondt.

Si varias listas han apoyado al mismo Alcalde electo, el reparto de concejales entre ellas se realiza del modo siguiente: cuando el elector vota por una lista puede expresar asimismo un «voto de preferencia» escogiendo a uno cualquiera de los candidatos en ella incluidos (además del voto para el Alcalde, en el voto para el Pleno se acumulan un voto de partido o de lista y un voto individual o de preferencia). La atribución de puestos (repito, entre las listas que han apoyado al Alcalde electo) la regulan los párrafos 6.º y 7.º del artículo 7:

Una vez determinado el número de puestos que corresponden a cada lista o grupo de listas (según los recién explicados criterios de mayoría de tres quintos o de sistema d'Hondt), son en primer lugar proclamados concejales electos los candidatos a Alcalde que no hayan resultado elegidos y que estuviesen apoyados por alguna lista que haya obtenido al menos un concejal...

Realizadas estas operaciones, son proclamados concejales electos los candidatos de cada lista, según el orden de sus respectivos votos individuales. En caso de empate a votos individuales, son proclamados concejales electos los candidatos según el orden de su lista.

Imaginemos que cuatro listas han apoyado al Alcalde electo en segunda vuelta, y que se han de repartir 15 puestos de concejal (tres quintos del total): se cuentan los votos individualizados de cada candidato a concejal —no los globales de cada lista— y son proclamados los quince que, entre las cuatro listas, tengan más votos.

Pues bien: en el tercer supuesto es donde puede darse la divergencia política entre Alcalde y Pleno. Porque la posibilidad de *apparentamenti*

o nuevas coaliciones y apoyos de los candidatos eliminados en primera vuelta «puede producir situaciones de falta de representatividad» (pág. 68). En la página 73 se explica que junto al «normal» sistema mayoritario querido por la ley (supuesto primero: el Alcalde tiene mayoría en el Pleno, y supuesto segundo: puede no tenerla, pero no le es absolutamente necesaria puesto que es posible que ninguna lista —ni la suya ni otra— tenga mayoría absoluta de los concejales) existen «desviaciones» en las que el Alcalde tiene enfrente un Pleno de signo contrario, produciéndose un fenómeno de «cohabitación». Si el Alcalde ha sido elegido en segunda vuelta, pero en la primera una lista de signo contrario había ya obtenido la mayoría de los votos y por tanto un «premio» de tres quintos de los concejales, existe obviamente una divergencia entre el voto para el Pleno (que sólo se computa en la primera vuelta, pues en la segunda únicamente se vota al Alcalde) y el voto para el Alcalde (que en la segunda vuelta, tras los *apparentamenti*, puede no coincidir con los apoyos y la correlación de fuerzas de la primera vuelta).

Bien es verdad que se trata de casos excepcionales: en el libro solamente se recogen tres o cuatro ejemplos (y además en pequeños municipios). En ciudades antes citadas (Roma, Nápoles, Génova y Venecia, donde en la primera vuelta el Alcalde más votado —perteneciente al PDS y aliados— estaba apoyado por la segunda lista más votada —la primera fue el MSI o la Liga), el mecanismo mayoritario funcionó, y en la segunda vuelta se consiguió la correspondencia política entre el Alcalde electo y la mayoría del Pleno. Aun así, ello es duramente criticado por Vassallo señalando que introduce mecanismos proporcionales propios de la partitocracia en una ley que se rige por una lógica mayoritaria: «Los partidos intentaron limitar la intensidad de la personalización y del liderazgo político...garantizándose un cierto margen de maniobra» (pág. 74). Los grandes partidos y la mayoría parlamentaria dominante en marzo de 1993 habrían conseguido, mediante procedimientos indirectos, impedir o al menos frenar la implantación absoluta de un sistema mayoritario y cuasipresidencialista en los municipios de más de 15.000 habitantes (al tiempo que se han establecido mecanismos de cohabitación cuya viabilidad es aún una incógnita).

c) Elecciones provinciales. Para la provincia (Presidente y Pleno o *Consiglio provinciale*) se ha ideado un sistema a caballo entre los dos anteriores, que en cualquier caso es positivamente enjuiciado por Vassallo diciendo que

La elección directa del Presidente provincial asegura la estabilidad y la eficacia del poder ejecutivo, y reduce la intermediación de los partidos, al tiempo que contribuye a la reconocibilidad y la representatividad de la provincia (pág. 79).

Lo más característico de las elecciones provinciales es que, contrariamente a los dos sistemas hasta ahora descritos, los electores no votan directamente a la cabeza del ejecutivo (Presidente) sino que votan al partido o a la lista que le apoya, y la designación de aquél deriva del número de votos obtenido por ésta.

La elección del Presidente se rige por un sistema mayoritario a doble vuelta en el que los candidatos pueden ser apoyados por una o más listas (lo cual, como en los municipios de más de 15.000 habitantes, permite que una coalición de partidos presente un candidato común), pero no se puede «dividir» el voto entre un candidato a presidente y una lista que no lo apoya (sistema vigente en los municipios menores). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, los dos más votados concurren a la segunda, pudiendo también producirse *apparentamenti* o pactos postelectorales entre listas o entre candidatos.

La elección del Pleno provincial es bastante compleja, pues se rige por un sistema similar al vigente desde 1951, una curiosa modalidad uninominal proporcional que se articula en tantos colegios o circunscripciones uninominales como puestos de diputado provincial (*Consigliere provinciale*) a cubrir. Los electores escogen un partido o lista — que apoya a un candidato a Presidente—, y al partido o lista del candidato electo se le adjudican automáticamente tres quintos de los puestos del Pleno, distribuyéndose el resto de los puestos mediante el sistema d'Hondt.

La conexión necesaria y automática entre el voto al Presidente y el partido que le apoya (es decir, la lista de candidatos al Pleno) evita que se creen dos mayorías distintas, como sucede en el tercer supuesto examinado en los municipios mayores de 15.000 habitantes. Aun con esta ventaja, Vassallo opina que este sistema presenta bastantes dudas interpretativas e introduce un elemento de confusión entre los electores:

En los municipios de menos de 15.000 habitantes, la elección provincial se rige por un sistema del todo opuesto al municipal, pues mientras en el municipio se debe elegir a un Alcalde para dar el voto a un partido, en la provincia se debe elegir a un Alcalde para dar el voto a un partido, en la provincia se debe elegir al partido para votar también al Presidente. En los municipios de más de 15.000 habitantes, a nivel municipal los electores pueden diferenciar entre el voto al Alcalde y el voto al partido, pero a nivel provincial ambos sufragios van necesariamente unidos (pág. 86).

d) **Elección de los *Consigli circoscrizionali* (o *Consigli di quartiere*).** La ley de 8 de abril de 1976 n.º 278 creó unos órganos de descentralización municipal y de participación ciudadana, los llamados *Consigli di quartiere* o Consejos de distrito, que eran elegidos el mismo tiempo que el Pleno municipal. La ley de autonomía local de 8 de junio de 1990 n.º 142 —en adelante citada como ley 142 (comentada y traducida por A. Fanlo en el n.º 250 de esta REVISTA) ha reformado la regulación de 1976, estableciendo la obligatoriedad de tales Consejos en los municipios de más de 100.000 habitantes y la mera posibilidad en los de más de 30.000 habitantes. Este es el trasfondo normativo en el que el artículo 10 de la ley 81 ha venido a dejar en manos de cada municipio la determinación del sistema de elección de sus Consejos de distrito, previéndose la aplicación supletoria de las reglas de los municipios mayores de 15.000 habitantes. La cuestión no presenta demasiados problemas, salvo la observación que hace Vassallo en la pág. 91: el artículo 10 habla de la elección del Consejo y no de la de su Presidente (luego se aplica la regla del art. 13.5 de la ley 142, que dice que el Consejo elige en su seno a un Presidente), lo cual supone un cierto desequilibrio con respecto a la elección —esta sí directa— del Alcalde.

IV

El título segundo de la ley 81 se ocupa de las competencias, funcionamiento y responsabilidad de los órganos municipales y provinciales, modificando determinados aspectos de la autonomía local o ley 142. Ello se explica porque la elección directa de los responsables de los ejecutivos municipal y provincial ha introducido una lógica que cabe calificar de cuasipresidencialista, cosa que obliga a retocar las relaciones entre el ejecutivo y el Pleno tal y como quedaban reguladas en la ley 142.

La regla esencial es la contenida en el artículo 12: la legitimación popular directa del Alcalde y del Presidente provincial significa que asumen la responsabilidad personal en la gestión del municipio y la provincia respectivamente. De ello se deduce, por ejemplo, que Alcalde y Presidente son los que van a nombrar a la Junta (Comisión de Gobierno), y no como hasta ahora, que la nombraba el Pleno (art. 16); este mismo artículo establece que el nombramiento de los miembros de la Junta (asesores) es comunicado al Pleno simultáneamente a un documento similar a un programa de gobierno (*indirizzi generali di governo*). Las competencias de la Junta previstas en la ley 142 son igualmente alteradas, con el fin de desvincularla del Pleno y configurarla como instrumento de gobierno del Alcalde o del Presidente: el art. 17

dispone que la Junta ejecuta la política de la corporación local en colaboración con el responsable del ejecutivo, y para ello tiene una competencia residual en todo lo no atribuido a los demás órganos de la corporación. También queda la Junta obligada a elevar al Pleno una memoria anual.

En cuanto a los representantes municipales o provinciales en otros entes, órganos o instituciones, el art. 13 prevé que su nombramiento será también competencia del Alcalde o del Presidente (pero esta vez «sobre la base de los criterios fijados por el Pleno»).

Destaca asimismo la regulación de las convocatorias de los Plenos, materia en que es novedad la creación de una figura hasta ahora inexistente: el Presidente del Pleno municipal o provincial. Al igual que en nuestra LRBRL, en la ley 142 se disponía que el Alcalde o el Presidente provincial presidían también los respectivos plenos (el art. 14 de la ley 81 dice, como excepción a la nueva regla y confirmando parcialmente este sistema, que «En los municipios de menos de 15.000 habitantes el Alcalde preside el *Consiglio comunale*»), pero la nueva tendencia es precisamente la contraria: crear una voz o representación del Pleno independiente de la figura del Alcalde («En los demás municipios el estatuto [similar a nuestro reglamento orgánico] establecerá si el Pleno estará presidido por el concejal de mayor edad o por un Presidente elegido por el Pleno»).

Pero donde más innovadoramente se manifiesta el cuasipresidencialismo de los entes locales es en la regulación de la moción de censura. El artículo 18 sustituye al artículo 37 de la ley 142, introduciendo una regla importante: además de la previsión del carácter tasado de los supuestos de cese de los miembros del ejecutivo (lo cual implica, por ejemplo, que «El voto del Pleno contrario a una proposición del Alcalde, del Presidente o de las respectivas Juntas no implica el cese de éstos»), la gran novedad es que si antes la moción de censura era de tipo constructivo (su triunfo significaba la sustitución del ejecutivo y de la Junta por el candidato apoyado por sus promotores), en la nueva redacción se ha de ir a unas nuevas elecciones —tanto para la alcaldía como para el Pleno. Ceccanti afirma que se han aplicado las reglas de lo que Duverger denomina «democracia directa o inmediata», que implica que el Alcalde y el Pleno son designados *únicamente* (y *directamente*) por la voluntad popular expresada en las urnas, y no por una moción de censura [véase asimismo el art. 20: «En caso de dimisión, incapacitación permanente o muerte del Alcalde o del Presidente de la provincia, así como de triunfo de una moción de censura, cesa la Junta y el Pleno queda disuelto»]. Este carácter «directo» adquiere una connotación abiertamente plebiscitaria en el art. 18 de la ley electoral sici-

liana de 1992, que ni siquiera prevé la moción de censura sino que faculta a la mayoría absoluta de los concejales o diputados provinciales para promover un referendun sobre el cese del Alcalde. Si el referendun triunfa, cesa el Alcalde y se elige, mediante otra consulta electoral, uno nuevo, y si fracasa, el Pleno es disuelto y, también mediante unas nuevas elecciones, se elige otro Pleno.

La solución de la ley 81 presenta aspectos positivos en cuanto a la transparencia y a la voluntad de acabar con la partidocracia. Pero en casos de inestabilidad de las relaciones políticas entre el ejecutivo y el Pleno (me refiero a los casos de «cohabitación» en los municipios de más de 15.000 habitantes) se corre el riesgo de llegar a un *impasse* o a una cadena de sucesivas consultas electorales.

El artículo 19 se refiere al control del ejecutivo por parte del Pleno, encomendando la regulación de sus modalidades concretas al Estatuto [previsto en el art. 4 de la ley 142: norma similar —en realidad más importante en el sistema de fuentes y en cuanto a su contenido— a nuestro Reglamento orgánico] y al *Regolamento consiliare* [el reglamento del Pleno municipal o provincial: art. 5 de la ley 142]. A este respecto Scarciglia afirma que «la ley 81 refuerza los mecanismos de control por parte de las minorías sobre la actividad general de la corporación local» (pág. 133), mecanismos que son los propios de un sistema parlamentario (solicitudes de información, mociones, preguntas, interpelaciones, enmiendas, así como la creación, por mayoría absoluta del Pleno, de comisiones de investigación).

El título tercero de la ley 81 está dedicado a la campaña electoral a nivel local, introduciendo «un complejo de normas sobre el acceso a los medios de comunicación, sobre la igualdad en el derecho a la información, sobre los límites a la publicidad y sobre la obligación de transparencia en los gastos electorales, situaciones todas ellas que el legislador no podía dejar de regular en una democracia moderna» (Gardini, en pág. 161). Estas nuevas normas son en general positivamente valoradas por el recién citado autor, pues señala que las campañas electorales no estaban adecuadamente reguladas (ni a nivel local ni tampoco a nivel estatal), por lo que «la ley 81 significa un gran avance en la complitud de nuestro ordenamiento, hasta ahora caracterizado por sus abundantes lagunas» (pág. 161); las líneas maestras de esta nueva regulación tienden a asegurar a los participantes en la campaña electoral «el acceso a los medios de comunicación en condiciones de sustancial igualdad, transparencia y democracia» (pág. 168), así como el respeto a los principios de igualdad entre sexos establecidos por la ya citada ley de igualdad de oportunidades (ley de 10 de abril de 1991 n.º 125).

Algunas de las novedades más importantes se refieren a los espacios en las televisiones privadas «cuyo mercado libre y abierto a cualquier solicitud de espacio electoral beneficiaba inevitablemente a los partidos y candidatos económicamente más poderosos» (pág. 164). Otro dato a destacar es la prohibición de la propaganda televisiva disimulada o indirecta, para lo cual el art. 28.2 establece que

Durante la campaña electoral para las elecciones municipales y provinciales queda prohibida la presencia de candidatos, representantes de los partidos y miembros de las Juntas de los entes locales afectados por el proceso electoral en programas y retransmisiones de entretenimiento, culturales o deportivos. En los programas informativos su presencia debe limitarse a la sola exigencia de asegurar la complitud y la imparcialidad de la información.

Partiendo de que se garantiza el acceso gratuito y en condiciones de igualdad a los medios de comunicación de todos los partidos y candidatos (acceso regulado por un órgano independiente como el *Garante per la radiodifusione e l'editoria*, creado por ley 6 de agosto de 1990 n.º 223, así como por la Comisión parlamentaria de vigilancia de los servicios radiotelevisivos y por los Comités regionales de servicios radiotelevisivos), la ley prohíbe en su artículo 29.1 lo que Gardini denomina «publicidad electoral» (la inserción de anuncios o publicidad pagada en prensa o televisión), con el fin de «garantizar que se respeten efectivamente las condiciones de paridad de tratamiento, eliminando una posible fuente de discriminación hacia las listas, partidos o candidatos con menos recursos» (pág. 181). En otras palabras: al establecerse un sistema de intervención administrativa casi total, quedan prohibidas la publicidad y propaganda electoral «libre» o no regulada por el mencionado *Garante*.

· La transparencia en todo el proceso electoral se intenta asegurar en el art. 29.3, que dispone que todos los actos de propaganda electoral han de estar avalados o encargados por una persona concreta (*commitente*), que será responsable de cualquier posible infracción, así como en el art. 30, que se refiere a la obligación de hacer públicos todos los gastos electorales.

V

La ley 81 ha modificado de arriba abajo no sólo el sistema italiano de elección de los gobiernos municipales y provinciales (Alcalde y Presidente de la provincia); también ha alterado sustancialmente determi-

nadas reglas del régimen local, y ha disciplinado asimismo el proceso electoral (que, si se recuerda el escándalo del *showman* televisivo Celentano, haciendo propaganda abierta e ilegalmente en favor de una determinada opción la víspera de un referendium, o el más reciente apoyo a un candidato —neofascista, para más señas— a la alcaldía de Roma por parte del magnate de la comunicación Berlusconi, parecía necesitado de reglas más severas, o por lo menos más claras).

Pero, retomando lo dicho en las primeras páginas de esta Crónica, la ley tenía dos objetivos: uno inmediato (regular las elecciones locales) y otro mediato (servir de acicate o de impulso en el proceso de reformas institucionales).

Es obvio que el primero se ha conseguido. La elección directa de los Alcaldes y Presidentes provinciales ha sido exitosamente puesta en práctica en dos ocasiones (en la primavera y el otoño de 1993). Exitosamente porque ha resultado reforzada la participación popular en los procesos electorales —y por tanto decisionales— en el ámbito local; porque se ha creado una nueva legitimación, directa e inmediata, en los gobiernos locales; porque se ha reconstruido (aunque los partidos perjudicados, singularmente la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, dirían que se ha destruido) el mapa político: la DC ha pasado de un 29,7% de votos en las legislativas de abril de 1992 a un 18,8% en las locales de junio de 1993 y a un 11,2% en las locales de noviembre del mismo año, y el PSI prácticamente ha desaparecido del panorama electoral pues ha caído del 16,1% en 1992 al 1,7% en noviembre de 1993; se han racionalizado determinados mecanismos de la organización municipal y provincial (como por ejemplo la posición de la Junta —equivalente, como vimos, a nuestra Comisión de gobierno).

En cuanto al objetivo mediato, parece que la mera existencia y sobre todo la aplicación en dos ocasiones del nuevo sistema electoral local ha propiciado un clima favorable a las reformas institucionales. En efecto, las elecciones locales de junio y en especial de noviembre de 1993 pusieron de manifiesto que el marco institucional —o incluso constitucional— se muestra insuficiente y obsoleto ante la presión de la opinión pública, lo cual provocó la disolución anticipada de las Cámaras en enero de 1994 y la convocatoria de elecciones legislativas para el mes de marzo. De estas elecciones es posible que resulte un impulso esencial a las reformas...que podría desembocar en la segunda República. Pero esto no son sino especulaciones. Porque siguen en el aire preguntas como ¿Se va a acabar con la partidocracia? ¿Se va a conseguir reconstruir la confianza popular en los partidos, la clase política y las instituciones? ¿Quiénes van a ser los dirigentes políticos que tomen las riendas de las reformas (no se olvide que prácticamente todo el

personal político de los últimos diez años está bajo sospecha, procesado —o incluso algunos han pasado por la cárcel)? ¿Es o no preocupante el auge de nuevas formaciones con un pasado totalitario (el MSI) o con un presente que cuestiona la unidad misma de Italia (las Ligas)? ¿El actual —enero de 1994— gobierno «tecnócrata» del Primer Ministro Ciampi, con profesores universitarios como Cassese, Elia, Paladin o Gallo, va a poder llevar a cabo su programa de reformas? ¿Van a salir adelante ambiciosos proyectos actualmente en curso y tendentes a ir preparando el terreno para una reforma constitucional (me refiero a iniciativas como las que se detallan en el libro *L'amministrazione nella Costituzione*, dirigido por S. Cassese y A.G. Arabia, Il Mulino, Bolonia, 1993, en el que se propone ya un futuro tratamiento constitucional de las Administraciones públicas)?

Parece que el resultado de todo ello va a ser positivo desde el punto de vista de las reformas. En cualquier caso es menester medir cuidadosamente el alcance y los posibles efectos —perversos— de las nuevas o futuras leyes, y también no dramatizar la situación (y por ejemplo no hacer demasiado caso de informaciones posiblemente interesadas e infundadas sobre hipotéticos golpes de Estado), ni tampoco pretender acelerar las cosas más de lo que la vida pública (o incluso la situación económica) esté tal vez dispuesta a soportar.

Mientras tanto, el régimen local italiano ha experimentado ya gran parte de la renovación que deberá seguir a nivel estatal o constitucional. Solamente por ello la ley de 25 de marzo de 1993 n.º 81 sobre elección directa de Alcaldes y Presidentes provinciales ha de considerarse un hito importantísimo en el Derecho público italiano (y puede que en el futuro sea señalada como el comienzo del fin de la primera República).

III. Sección Jurisprudencia

