

LA REFORMA ELECTORAL EN ITALIA

(Comentario a las Leyes núms. 276 y 277, de 4 de agosto de 1993, sobre elección del Senado de la República y para la elección de la Cámara de Diputados, respectivamente; y a la Ley núm. 81, de 25 de marzo de 1993, sobre elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo comunal y del consejo provincial)

MIGUEL ANGEL PRESNO LINERA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. REFERÉNDUM ABROGATIVO Y LEGISLACIÓN ELECTORAL.—III. ASPECTOS ESENCIALES DE LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL: 1. *Elecciones al Senado de la República y a la Cámara de Diputados:* a) Formación y presentación de las candidaturas; b) Votación; c) Sistema de asignación de escaños; d) Otros aspectos de la reforma electoral. 2. *Elecciones a alcalde, presidente de la provincia, consejo comunal y consejo provincial:* a) Formación y presentación de las candidaturas; b) Campaña electoral; c) Votación y atribución de cargos representativos; d) Otros aspectos relativos a las elecciones locales.—IV. LA REFORMA ELECTORAL Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA POLÍTICO Y DE GOBIERNO.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

En el contexto de la actual crisis institucional que afecta a la República italiana, se ha asentado en la opinión pública el convencimiento de que la salida de la misma pasa, entre otros requisitos, por una profunda renovación de la clase dirigente, para lo que resulta necesario modificar un sistema electoral que, se dice, ampara el inmovilismo y la corrupción política.

No obstante, las consideraciones acerca de la necesidad de introducir reformas que palién las deficiencias del sistema de partidos y de la legislación electoral se remontan a los orígenes de la moderna democracia italiana (1), como

(1) Así, el «Progetto Mortati» (1945), el «Progetto di legge Sturzo» (1958), el «Schema della Commissione per i problemi costituzionali del P.R.I.» (1965), el «Schema del Club Turati» (1968), el «Schema del Movimento di opinione pubblica» (1970-1971), el «Progetto Fiori» (1980), o el Informe de la «Commissione Bozzi» (1985). Entre las últimas propuestas tendentes a la regulación de los partidos políticos, y dirigida a garantizar la democracia interna de estas organizaciones, está la número 619, de la XI Legislatura, presentada en la Cámara de Diputados por Spini y otros parlamentarios el 7 de mayo de 1992. Sobre esta cuestión, véase: número monográfico sobre representación política y sistema electoral de *Quaderni Costituzionali*, 1981, 3; «Siste-

consecuencia de la insatisfacción resultante de los pactos y compromisos constitucionales.

Las últimas propuestas —el informe de la «Commissione Bozzi», de 29 de enero de 1985, y los trabajos de la Comisión parlamentaria para la reforma institucional, constituida a finales del mes de julio de 1992— se inscriben en un proceso de creciente preocupación doctrinal por las cuestiones electorales (2), y han de enmarcarse además en el contexto de un, aparentemente, ambicioso proyecto de reforma constitucional, que afectaría a la práctica totalidad de las instituciones del Estado (3).

Si la conciencia de la necesidad de realizar una modificación radical de las instituciones ha impulsado los trabajos sobre la misma, su complejidad ha supuesto un pesado lastre que ha paralizado la consecución de reformas constitucionales concretas (4). La incapacidad de las Cámaras, debida a la fragmentación parlamentaria y al obstruccionismo de la anquilosada clase dirigente, para responder a la demanda de soluciones rápidas y eficaces ha propiciado el descrédito de la institución representativa y, al tiempo, la formación de un movimiento ciudadano que, por la vía del referéndum abrogativo (5), se ha propuesto desbloquear el sistema y obligar al Parlamento a modificar, al me-

ma Politico e Riforma Istituzionale», número monográfico de *Democrazia e Diritto*, 1982, 6; *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, de Mario D'ANTONIO y Guglielmo NEGRI, Giuffrè, Milán, 1983 (segunda edición), págs. 609 y sigs.; «Quaranta anni di legislazione elettorale in Italia: aspetti problematici», de Fulco LANCHESTER, en *Nomos*, núm. 1, 1989, págs. 1 y sigs.; *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, de Pietro SCOPPOLA, Il Mulino, Bologna, 1991; *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, de Massimo LUCIANI, Editore Riuniti, Roma, 1991; *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, de C. DELL'ACQUA, 1993.

(2) Véanse al respecto los estudios de Fulco LANCHESTER: *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Bulzoni Editore, Roma, 1987, y «L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI Legistatura», en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, núm. 4, 1992, págs. 910 y sigs. Sobre el sistema electoral en el siglo pasado, véase «Notabili Elettori Elezioni. Rappresentanza e controllo elettorale nell'800», en *Quaderni storici* (nueva serie), 69, núm. 3, diciembre 1988 (a cargo de A. ANNINO y R. ROMANELLI).

(3) Sobre el informe de la «Commissione Bozzi», véase el comentario de J. F. LÓPEZ AGUILAR en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, págs. 137 y sigs.

(4) Cfr., en este sentido, el análisis de Fulco LANCHESTER en «L'innovazione istituzionale difficile...», *op. cit.*, págs. 938 y sigs.

(5) Sobre la institución del referéndum abrogativo, véase: *L'ammisibilità del referendum abrogativo*, de Achille CHIAPPETTI, Giuffrè, Milán, 1974; *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, CÁMARA DE DIPUTADOS, Roma, 1981; la voz «Referendum», de G. M. SALERNO, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, págs. 200 y sigs.; *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammisibilità nella giurisprudenza costituzionale*, de Paolo CARNEVALE, Cedam, Padua, 1992; «Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria», de P. COSTANZO, en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 1, 1993, págs. 167 y sigs.

nos, toda la legislación electoral. Se ha afirmado (6) que «si las Cámaras cierran el paso al estudio de las propuestas de reforma no resta sino seguir el camino peligroso, y objetivamente imperfecto, del referéndum abrogativo, al menos con el propósito de estimular al Parlamento, lo que ya había sido previsto por el constituyente» (7).

II. REFERENDUM ABROGATIVO Y LEGISLACION ELECTORAL

Este impulso ciudadano se ha concretado en la práctica en una serie de peticiones formales para que se sometieran a referéndum abrogativo las leyes reguladoras de las elecciones al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, así como las normas que disciplinaban las elecciones de carácter local (8). Esta iniciativa ha suscitado una interesante jurisprudencia de la Corte constitucional, que, si bien en un primer momento admitió únicamente la propuesta para someter a referéndum las normas de la ley para las elecciones a la Cámara de Diputados relativas al sistema de «preferencia múltiple» (sentencia número 47, de 17 de enero de 1991), con posterioridad se pronunció favorablemente sobre las propuestas relativas a la ley de elecciones al Senado y a la que regulaba las elecciones locales (sentencias núms. 32 y 33, de 16 de enero de 1993).

(6) Cfr. Pietro BARRERA, *La nuova legge elettorale per i comuni e le province. La sfida della democrazia locale*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1993, págs. 5 y sigs.

(7) El artículo 75 de la Constitución italiana de 1947 establece: «Se convoca referéndum popular para decidir la derogación total o parcial de una ley o de un acto de valor de ley, cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco Consejos regionales. No se admite el referéndum para las leyes tributarias y de presupuestos, para las de amnistía o indulto, ni para las de autorización a ratificar tratados internacionales. Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a la elección de la Cámara de los Diputados. La propuesta sometida a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los que tienen derecho a ello y se alcanza la mayoría de los votos válidamente expresados. La ley determinará las modalidades de realización del referéndum.» El desarrollo legislativo del referéndum abrogativo está contenido en la Ley núm. 352, de 25 de mayo de 1970.

(8) Sobre el referéndum en el ámbito electoral, véanse «Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato», de S. GALEOTTI, en *Diritto e Società*, núm. 2, 1989, págs. 365 y sigs.; «Il difficile referendum sulle leggi elettorali», de Pietro BARRERA, en *Democrazia e Diritto*, núm. 2, 1990, págs. 199 y sigs.; «Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale», de G. BRUNELLI, en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 1, 1991, págs. 331 y sigs.; «Referendum elettorali ed "omogeneità" (Corte costituzionale 2 febbraio 1991, n. 47)», de Federico SORRENTINO, en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 2, 1991, págs. 1535 y sigs.; *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, a cargo de Fulco LANCHESTER, Bulzoni Editore, Roma, 1992; «Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: "inconvenienti" vs. "impedimenti"», de G. FLORIDIA, en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 1, 1993, págs. 225 y sigs.

La Corte constitucional italiana ha proclamado que las leyes electorales no han sido excluidas por el constituyente del ámbito del referéndum abrogativo porque no se trata de normas con un «contenido constitucionalmente vinculado»; es decir, normas cuyo núcleo normativo no puede alterarse sin que resulten lesionadas las correspondientes y específicas disposiciones constitucionales (sentencia núm. 16/1978), sino que, en tanto leyes electorales relativas a la composición y al funcionamiento de órganos constitucionales, o con relevancia constitucional, son reconducibles a la categoría de «leyes constitucionalmente necesarias», y, por tanto, susceptibles de ser sometidas a referéndum abrogativo siempre que la cuestión planteada sea «clara, unívoca y homogénea» (sentencias núms. 27/1981; 28/1987; 63, 64 y 65/1990, y 47/1991) (9).

La abrogación por la vía del referéndum de las normas de la ley electoral para las elecciones a la Cámara de Diputados, y la probabilidad de que otro tanto sucediese respecto a la ley electoral del Senado de la República y la reguladora de las elecciones locales, se convirtieron en los argumentos definitivos que impulsaron al Parlamento a realizar una rápida y drástica modificación de la legislación electoral, concretada en las leyes núms. 81, 276 y 277 de 1993 (10).

III. ASPECTOS ESENCIALES DE LA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL

Es menester preguntarse ahora si los pilares sobre los que se asienta la reforma tienen la solidez suficiente para que aquélla sea efectiva, o si se trata de

(9) Esta jurisprudencia ha provocado en Italia una viva polémica doctrinal a propósito de la utilización del instituto del referéndum para la abrogación de la legislación electoral. Los argumentos de los promotores del referéndum sobre la legislación electoral (Massimo S. Giannini, Paolo Barile, Valerio Onida), de los defensores de tal posibilidad (Federico Sorrentino, Carlo Chimenti, Enrico Spagna-Muso, entre otros) y de los contrarios a la misma (Temistocle Martines, Sergio Bartole, Carlo Mezzanote...) pueden analizarse en *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione...* En dicha obra se realiza un estudio exhaustivo de la sentencia número 47, de 17 de enero de 1991.

(10) En relación con el empleo del referéndum abrogativo como instrumento de presión al Parlamento, no resulta descabellado pensar que el temor a la solicitud de un nuevo referéndum a propósito de la inmunidad parlamentaria haya contribuido notablemente a acelerar los trámites para la reciente aprobación en las Cámaras de una nueva normativa que reduce el ámbito de la prerrogativa parlamentaria a los delitos de opinión. Por otra parte, es significativo que la nueva legislación electoral para la elección del Senado de la República coincide con las propuestas presentadas al respecto por los promotores del referéndum electoral. Sobre esta cuestión, véase «L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra "stimolo" e "rottura"», de Fulco LANCHESTER, en *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione...*, op. cit., págs. 9 y sigs.

una mera cuestión de maquillaje institucional, que vendría a constituir un remedo político contemporáneo de la máxima que, respecto a la situación social de su tiempo, enunciaba escépticamente Giuseppe Tomasi di Lampedusa afirmando que «es necesario que todo cambie para que todo siga igual».

El principio rector que parece inspirar las nuevas leyes electorales italianas es el fomento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, como concreción del mandato constitucional que impone a la República la obligación de suprimir los obstáculos que «impiden... la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país» (artículo 3.2 de la Constitución), con el objetivo añadido de recuperar la confianza ciudadana en el sistema constitucional, que parecía haber quedado desvirtuada en la práctica porque los «aparatos» de los partidos políticos impedían de hecho que los ciudadanos, a pesar de su asociación en partidos, pudiesen efectivamente «concurrir con método democrático a determinar la política nacional» (artículo 49).

La consecución de un sistema electoral auténticamente participativo y democrático se persigue en los distintos momentos del proceso electoral, desde la constitución y presentación de las candidaturas a la proclamación de los candidatos electos, pasando por la campaña electoral, la votación y la asignación de escaños. Dichos momentos se estudiarán a continuación, separando, a efectos de una mayor claridad expositiva, las elecciones a las Cámaras parlamentarias de las elecciones a los órganos de gobierno local.

1. *Elecciones al Senado de la República y a la Cámara de Diputados*

a) *Formación y presentación de las candidaturas*

Lo primero que se advierte al examinar las normas relativas a la constitución de las candidaturas electorales es una fuerte «personalización» de la política, en el sentido de que cobra un especial relieve la figura del candidato individualmente considerado. Así, al asignarse las tres cuartas partes de los escaños correspondientes al Senado de la República y a la Cámara de Diputados con arreglo a un sistema mayoritario aplicado en colegios uninominales (nuevos artículos 2 y 1.3 de las respectivas leyes electorales), el peso de la campaña electoral recae en buena medida en la labor y personalidad del candidato propuesto; en las elecciones al Senado, su intervención también cobra especial relevancia en lo que se refiere a la atribución de los escaños repartidos proporcionalmente —el 25 por 100 restante—, y al modo de ocupar los esca-

ños vacantes, pues en ambos casos se asignan a los candidatos que hayan obtenido la cifra más alta de votos individuales (nuevos artículos 19.4 de la ley electoral del Senado —LS— y 1.3 de la Ley núm. 31, de 14 de febrero de 1987).

Además, aunque la presentación de las candidaturas para los distritos electorales se atribuye en principio a los grupos políticos, en el caso del Senado cabe la posibilidad de presentar candidaturas individuales para los escaños asignados por el sistema mayoritario, sin participar en la disputa de los escaños reservados al reparto proporcional (art. 9 LS); y, a propósito de la Cámara de Diputados, se permite que los candidatos individuales se coligen con más de una lista electoral, si bien en este último supuesto las listas coligadas deben ser las mismas en todos los colegios uninominales en que se subdivide la circunscripción (art. 18.1 de la ley electoral para la Cámara de Diputados —LC—).

Esta «personalización» puede producir un positivo efecto descentralizador de la política, en el sentido de favorecer que las listas electorales y los candidatos individuales se decidan en las respectivas circunscripciones, teniendo en cuenta el arraigo y la mayor o menor popularidad local de los eventuales candidatos, despojando con ello a los «aparatos» centrales de los partidos del monopolio ejercido en la elaboración de las candidaturas, y promoviendo la celebración de «elecciones primarias» que hagan real la existencia de democracia interna en el seno de las formaciones políticas.

Como contrapartida, esta configuración generará un notable incremento del coste de las campañas electorales puesto que cada candidato, preocupado por obtener el mayor número posible de votos individuales, tenderá a realizar su propia campaña personal, al margen, e incluso en contra, de sus compañeros de candidatura.

Es menester referirse, en segundo lugar, a otro aspecto innovador en lo relativo a la formación de las candidaturas electorales: la presencia en las mismas de un determinado porcentaje de mujeres —variable según el tipo de elecciones—, con el objetivo de conseguir un verdadero equilibrio representativo entre los dos sexos. De esta manera se pretende reconocer legislativamente algo que ha venido siendo contemplado en los últimos años en los estatutos de diversos partidos políticos europeos: la reserva de una cuota, de una parte de los puestos (usualmente en torno al 25 por 100), en las listas de candidatos y en los cargos públicos a las mujeres.

Disposiciones de esta naturaleza son ciertamente novedosas en el Derecho comparado y provocan, inevitablemente, una enconada polémica (11) entre

(11) Sobre las críticas vertidas contra los preceptos equiparadores contenidos en la ley para las elecciones locales, véase BARRERA, *La nuova legge elettorale per i comuni e le province...*, págs. 83 y sigs.

sus defensores y detractores, encontrándose entre estos últimos no pocos miembros del colectivo pretendidamente favorecido por las mismas, tachándolas de simbólicas y paternales.

Desde la perspectiva constitucional es necesario cuestionarse su fundamento, y la concordancia con la norma fundamental (12).

Las objeciones a la constitucionalidad de estas normas podrían apoyarse en los artículos 3.1 y 51 del texto constitucional: el primero de ellos establece que «todos los ciudadanos... son iguales ante la ley sin distinción de sexo...»; el segundo dispone en su apartado primero que «todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, pueden acceder a la función pública y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley». Del estudio de estos preceptos podría concluirse que la imposición de un determinado porcentaje, o número de mujeres, en las candidaturas, atentaría contra el genérico principio de igualdad y, además, lesionaría el concreto derecho de todos los ciudadanos a acceder a los cargos públicos.

Ahora bien, estas consideraciones deben situarse en el ámbito de un análisis sistemático e integrador del texto constitucional, del que cabe extraer argumentos en favor de la constitucionalidad de estos preceptos en la medida en que se dirigen a la efectiva consecución de concretos mandatos constitucionales. Así, el propio artículo 3 preceptúa en su apartado segundo que «es misión de la República suprimir los obstáculos de orden social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país».

Existe, por tanto, una obligación positiva a cargo del Estado para remover los obstáculos sociales que de hecho limitan la igualdad de los ciudadanos y la efectiva participación de *todos* en la vida política. De ahí cabe deducir que el Estado está legitimado para adoptar las medidas necesarias para evitar que un sector de la población —las mujeres—, marginado de hecho del juego político, vea limitado su derecho a participar efectivamente en la actividad política.

(12) En Francia, el establecimiento en 1982 de una disposición de esta naturaleza en la ley reguladora de la elección de consejeros municipales —que las listas de candidatos no pudiesen estar constituidas por más del 75 por 100 de personas del mismo sexo—, fue considerado contrario a la Constitución por decisión del Conseil Constitutionnel de 18 de noviembre de 1982, con fundamento en que la distinción entre los candidatos en atención a su sexo constituía una regla contraria a la igualdad proclamada en el texto constitucional. El problema estriba, en definitiva, en resolver si el texto constitucional admite el establecimiento de cláusulas de «affirmative action», cuestión sobre la que se ha ocupado con profundidad la doctrina norteamericana; véase Michel ROSENFELD, *Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1991.

Además, el artículo 51.1 encomienda al legislador el establecimiento de los requisitos para que el acceso a los cargos públicos —derecho de mediación legal, por tanto— se realice en condiciones de igualdad de oportunidades, lo que demanda que situaciones de hecho diferentes reciban un tratamiento diferenciado que permita una efectiva equiparación en el acceso a los puestos y funciones públicas (13).

Ha de hacerse notar, sin embargo, que la plasmación legislativa no alcanza las mismas dimensiones en las diferentes normas, pues mientras la ley reguladora de las elecciones al Senado se limita a proclamar la búsqueda del equilibrio de la representación entre mujeres y hombres (artículo 2), la norma aplicable a las elecciones a la Cámara de Diputados dispone que las listas electorales que contengan más de un nombre se integrarán por «candidatos» y «candidatas» en orden alternativo (artículo 4.2 *in fine*).

Por otra parte, esta articulación podría dar lugar a situaciones realmente paradójicas: pensemos en un partido feminista que pretenda presentarse a las elecciones a la Cámara de Diputados; por definición se trataría de una formación destinada a reivindicar en la Cámara Baja la plena equiparación de la mujer en todos los aspectos de la vida social, política y económica, pero para ello, de acuerdo con el artículo 4.2 antes mencionado, debería incluir en sus listas electorales a tantos hombres como mujeres. Quizás para evitar circunstancias de esta naturaleza las normas de la ley de elecciones locales, como se verá más adelante, no son absolutamente taxativas, en cuanto establecen que uno de los dos sexos no debe estar representado en las listas electorales más allá de los dos tercios como regla general —*como norma*—, con lo que parece admitirse que cuando las situaciones objetivamente lo demanden pueda romperse, en un sentido o en otro, ese equilibrio mínimo.

Un tercer aspecto ciertamente novedoso, referido en este caso a la presentación de las candidaturas, es la exigencia de que las mismas deban ser respaldadas por las firmas de un determinado número de electores de la respectiva circunscripción.

Este requisito ya existía con anterioridad, pero quedaban exentos del mismo los partidos o grupos políticos que en la última elección hubieran presentado candidaturas con logotipo propio y hubiesen obtenido al menos un escaño parlamentario, a condición de que se presentasen con el mismo logotipo (así,

(13) La Corte Constitucional italiana ha afirmado, a propósito del artículo 3.2 del texto constitucional italiano, que esta disposición postula la adopción de medidas legislativas, que, en cuanto dirigidas a conseguir la igualdad de los ciudadanos, no pueden operar sino modificando, mediante tratamientos adecuados, las situaciones en presencia (Sentencia núm. 64/1957, de 25 de mayo).

por ejemplo, lo establecía el anterior artículo 18 de la ley para las elecciones a la Cámara de Diputados).

El establecimiento de disposiciones de esta naturaleza no plantea problema alguno de constitucionalidad porque el derecho de los ciudadanos a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (artículo 51.1) ha de verificarse de acuerdo con los requisitos establecidos por el legislador, quien dispone de un margen relativamente amplio de actuación dentro del que cabe incluir la imposición a las candidaturas del respaldo de un número de electores para presentarse a las elecciones, siempre que tal exigencia no sea de una entidad tal que llegue a desvirtuar la posibilidad práctica de concurrir a los procesos electorales, y además se establezcan las mismas condiciones para todas las candidaturas, lo que se cumple perfectamente en las disposiciones examinadas (14).

Con la nueva legislación (artículo 9 LS, artículo 18 LC) ninguna formación o partido político está exento de cumplir este requisito, con independencia de su trayectoria política o de los resultados electorales anteriormente cosechados. Ahora bien, si lo que se pretende con estas disposiciones es fomentar el contacto entre los partidos políticos y la sociedad, dotando a aquellas entidades de un mayor respaldo y legitimación popular, aunque el objetivo puede considerarse en principio ciertamente encomiable, los instrumentos arbitrados por el legislador para conseguirlo son francamente modestos y no permiten albergar muchas esperanzas de que efectivamente aquella conexión llegue a producirse en la práctica. *

Bastan como muestra unos ejemplos: en las elecciones al Senado de la República se exigen entre 3.500 y 5.000 firmas de electores en el caso de regiones con más de 1.000.000 de habitantes; en las elecciones a la Cámara de Diputados el número de firmas requeridas para una circunscripción de más de 1.000.000 de habitantes se sitúa entre 4.000 y 4.500. Es decir, que el legislador considera respaldo popular suficiente el del 0'35 por 100 de los habitantes en el primer caso y el del 0'4 por 100 en el segundo. Requerir estos insignificantes porcentajes y no exigir nada es prácticamente lo mismo.

b) *Votación*

En este apartado hay que diferenciar las elecciones a la Cámara Baja de los comicios al Senado. En las primeras, el elector —a semejanza del votante ale-

(14) Como explica Massimo Luciani, todos los sistemas electorales son en alguna medida constrictivos para los actores de la competición que regulan, lo que no determina su inconstitucionalidad en tanto se impongan igualmente a todos los actores del juego electoral; cfr. *op. cit.*, pág. 39.

mán— dispone de dos votos: uno para la elección de los candidatos en los colegios uninominales, y otro para la atribución de los escaños que se adjudican proporcionalmente (artículo 4). En los segundos, el votante dispone de un voto que servirá para la adjudicación del escaño en el respectivo distrito electoral, y, que sumado con los obtenidos por los candidatos que hayan concurrido en los distintos colegios uninominales de la región bajo las mismas siglas, determinará el reparto de los escaños reservados al sistema proporcional (nuevos artículos 17 y 19) (15). En las elecciones locales, el sistema presenta una serie de peculiaridades que se estudiarán posteriormente.

Cabe concluir sobre este particular que mientras las elecciones al Senado se articulan mediante la existencia de una candidatura, un voto y dos tipos de circunscripciones (uninominales y plurinominales); en el caso de la Cámara de Diputados nos encontramos con dos candidaturas, dos votos y también las dos mismas clases de circunscripciones. De ésta configuración se deduce que la presencia de los partidos es mayor, y en consecuencia menos relevante la personalización, en las elecciones a la Cámara Baja porque se mantienen necesariamente una candidatura y un voto de lista, lo que no sucede —voto único individual— o no tiene por qué suceder en el mismo grado —se permiten candidaturas individuales y exclusivas para los colegios uninominales— en las elecciones al Senado.

A propósito de la votación, del ejercicio del sufragio, es menester resaltar una modificación que persigue el objetivo de concienciar al electorado de la importancia de su participación en los procesos electorales y, en última instancia, en la determinación de la política nacional.

Se pretende que el voto sea asumido por los electores como un derecho, como un instrumento de manifestación y ejercicio de su libertad personal, que incide en la organización política del país. En la medida en que ésto se entienda así, más activa será la participación popular. Con esta finalidad se habla expresamente del voto como un derecho y, así, se sustituye en la ley reguladora de las elecciones al Senado la frase «para el cumplimiento del deber de votar» por la expresión «para el ejercicio del derecho de voto» (artículo 25); el artículo 4 de la ley para las elecciones a la Cámara de Diputados proclama ahora que «el voto es un derecho de todos los ciudadanos, cuyo libre ejercicio debe ser garantizado y promovido por la República»; igualmente, la ley de elecciones locales habla expresamente del «derecho de voto» (artículos 5, 6...).

(15) Sobre esta cuestión, cabe advertir que es incorrecto el mantenimiento de la dicción literal del artículo 26 de la ley reguladora de las elecciones al Senado pues el elector no dispone de dos papeletas para las elecciones a las Cámaras, sino de tres: una para el Senado y dos para la Cámara de Diputados.

Esta modificación tiene un significado eminentemente político, pues a pesar de que la Constitución se refiere al ejercicio del voto como un «deber cívico» (artículo 48.2), y de que la legislación electoral sancionaba formalmente el incumplimiento de este deber, su carácter voluntario era, en la práctica, una realidad en cuanto las sanciones tenían una escasa entidad y, de hecho, resultaban totalmente inoperantes (16).

Una segunda innovación que afecta al derecho de voto en las elecciones parlamentarias es la relativa a la supresión del sistema de «preferencia» (17). La exclusión del sistema de preferencia múltiple para las elecciones a la Cámara de Diputados fue objeto de una propuesta de referéndum abrogativo admitida por la Corte Constitucional en su sentencia núm. 47, de 17 de enero de 1991; y se vio culminada con la abrogación por el referéndum de junio de 1991.

La institución de la preferencia en el sistema electoral italiano es, en sí misma, ciertamente polémica desde sus orígenes (18); consiste en la posibilidad otorgada al elector para que pueda «preferir» a uno —preferencia única— o a varios —preferencia múltiple— de los candidatos que concurren en las listas electorales, en cuyo caso la atribución de los escaños dentro de cada lista se realiza en función de los votos individuales obtenidos por cada uno de los candidatos.

En la legislación electoral precedente se institucionalizó un sistema de preferencia múltiple de acuerdo con el cual el elector podía manifestar la preferencia exclusivamente en favor de los candidatos incluidos en la lista por él

(16) No cabe calificar de otra manera una sanción consistente en la fijación del nombre de quien sin causa justificada no haya votado en el Registro municipal, y la mención de que «no votó» en los certificados de buena conducta que se expidan en los cinco años siguientes. La supresión de la obligatoriedad del voto ya había sido propuesta en el Informe de la «Commissione Bozzi». Sobre el «voto obligatorio» véase M. IACOMETTI, «Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari del'ordinamento giuridico italiano», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, págs. 39 y sigs., y G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Bulzoni Editore, Roma, 1988.

(17) Véase sobre esta cuestión el estudio pormenorizado de L. D'AMATO, *Il voto di preferenza in Italia (1946-1963)*, Milán, 1964.

(18) Para Constantino Mortati, «il voto di preferenza determina poi una lotta cannibalesca fra i candidati della stessa lista, contribuendo in misura notevole al decadimento del costume e della moralità politica», en *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padua, 1991, tomo I, página 455, nota 1; sin embargo, la Comisión para la elaboración de la ley electoral, en el seno de la Asamblea Constituyente, se había mostrado favorable a la misma y explicaba que se introducía para atemperar el principio del voto de lista con el de la libertad de elección del elector; se trataba de mediar en la simple alternativa de elección ordinal o categórica que caracteriza a los mecanismos electorales acogidos por las democracias pluralíticas; véase F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bolonia, 1981, págs. 86 y sigs.

votada, siendo el número de preferencias permitidas de tres si se elegían hasta quince diputados, y de cuatro en caso de que se eligiesen dieciséis o más (artículo 59.2 de la Ley electoral para la Cámara de Diputados).

Este sistema de preferencia múltiple fue objeto de innumerables y aceradas críticas porque, se decía, facilitaba la comisión de fraudes electorales, así como el control de los votos y la consiguiente presión sobre los electores en los colegios de escaso tamaño.

En la nueva ley electoral de la Cámara Baja se suprime radicalmente el sistema de preferencia, otorgándose al elector un voto para la elección del candidato en los colegios uninominales y otro para la lista que opta a los escaños reservados a la asignación proporcional, en la que éstos se reparten en función del orden ocupado por los candidatos en las respectivas listas electorales (artículos 4.2, 83 y 84 LC).

c) *Sistema de asignación de escaños*

La asignación de los escaños es una de las cuestiones fundamentales de todo el sistema electoral porque de ella no sólo depende la atribución de los escaños en juego, sino también la articulación del sistema de partidos y la organización del régimen de gobierno constitucionalmente previsto. Por este motivo, la opción en favor de una u otra fórmula de asignación de escaños no es cuestión baladí y suscita invariablemente enconadas disputas políticas y doctrinales.

Del texto de la Constitución italiana no cabe deducir la constitucionalización de una determinada fórmula electoral, que impida la existencia de cualquier otra técnica de atribución de los cargos representativos (19). Sobre este particular, la Asamblea constituyente discutió largamente la conveniencia de introducir en el texto constitucional un pronunciamiento expreso sobre la fórmula electoral, y se manifestó finalmente en sentido contrario a tal inclusión para no comprometer a las futuras Cámaras y constreñirles a una reforma constitucional cuando se quisiera adoptar un sistema distinto (20).

(19) En sentido contrario se manifiesta con vehemencia Carlo Lavagna, para quien cabe extraer del texto constitucional la imposición, para las elecciones al Parlamento o, al menos, para la Cámara de Diputados, del sistema proporcional, porque es el único que garantiza el principio de igualdad y la consecuente representación de las minorías; cfr. «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana», en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1952, págs. 855 y sigs.

(20) La propuesta de añadir al apartado primero del artículo 56 del texto constitucional («la Cámara de los Diputados se elige por sufragio universal y directo») la indicación «según el sistema proporcional» no prosperó. Véase la detallada exposición de Temistocle Martines en el co-

A partir de esta amplitud constitucional de miras sobre la fórmula electoral, el legislador se decantó por un sistema de carácter proporcional para la Cámara de Diputados —fórmula del resto mayor *imperiali*— (21), mientras que para el Senado combinaba el sistema de colegios uninominales —y por tanto con fórmula mayoritaria, aunque muy exigente: el 65 por 100 de los votos válidos—, con el proporcional en el ámbito regional —fórmula *D'Hondt*— (22).

Si en la legislación electoral anteriormente vigente se instituía un sistema ciertamente complicado para la elección del Senado de la República, la complejidad se extiende en la nueva regulación a la elección de la Cámara de Diputados.

El Senado es elegido, como proclama el artículo 57.1 de la Constitución, sobre base regional. El territorio de cada región se reparte en colegios uninominales a los que se asignan las tres cuartas partes de los escaños que corresponden a esa región; los demás escaños se atribuyen con arreglo a un sistema proporcional para el que la región se constituye en circunscripción única. Los escaños asignados a los colegios uninominales se atribuyen al candidato que obtenga el mayor número de votos válidos (mayoría simple, frente a la anterior mayoría absoluta reforzada).

Los escaños que se reparten proporcionalmente se distribuyen teniendo en cuenta los votos en la región de cada grupo político —que resultan de la suma de los votos obtenidos por los candidatos individuales en los colegios uninominales de la región que concurren bajo las mismas siglas, a los que deben restarse los votos de los candidatos ya proclamados electos— y aplicando al resultado total la fórmula *D'Hondt*. Dentro de cada lista los escaños se reparten según las cifras individuales de votos obtenidos por cada candidato —cifras que resultan de multiplicar por cien el número de votos válidos obtenidos

mentario a los artículos 56 a 58 de la Constitución recogido en *Commentario della Costituzione. Art. 55-63. Le Camere* (a cargo de G. BRANCA), Bolonia-Roma, 1984, tomo I, págs. 96 y sigs. Por su parte, la Corte Constitucional ha afirmado que el principio de igualdad no se extiende sin más al resultado concreto de la manifestación de voluntad de los electores, resultado que depende exclusivamente del sistema que el legislador ordinario —no habiendo la Constitución dispuesto nada al respecto— haya adoptado para las elecciones políticas y administrativas... (sentencia número 43/1961, de 11 de julio); en el mismo sentido se pronuncia la sentencia núm. 168/1963, de 12 de diciembre).

(21) Véase Douglas W. RAE, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparado*, CITEP, Madrid, 1977, págs. 34 y sigs. El artículo 1.2 del texto único para la elección de la Cámara de Diputados, de 30 de marzo de 1957, preceptuaba que «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel Collegio unico nazionale».

(22) Artículos 17 y 19 de la Ley núm. 29/1948, de 6 de febrero, para la elección del Senado de la República.

por cada candidato y dividir el producto por el total de votos válidos emitidos en el colegio— (nuevos artículos 1, 2, 17 y 19 de la ley para la elección del Senado).

En definitiva, se pasa de un sistema de hecho predominantemente proporcional —dada la dificultad que la exigencia del 65 por 100 de los votos válidos planteaba para obtener un escaño mediante la fórmula mayoritaria, en la práctica inoperante—, a uno predominantemente mayoritario y muy personalizado, con el objetivo de evitar la excesiva fragmentación parlamentaria y facilitar la existencia de una cómoda mayoría de gobierno (23).

El sistema adoptado para la elección de la Cámara de Diputados, aunque guarda algunas similitudes con el establecido para la elección del Senado, presenta una serie de peculiaridades que le dan un significado propio: el 75 por 100 de los escaños de cada circunscripción se asignan mediante un sistema mayoritario aplicado en distritos electorales en los que resulta elegido el candidato que obtenga el mayor número de votos válidos (24)—. Los escaños que han de repartirse proporcionalmente en cada circunscripción (el 25 por 100 restante) se atribuyen teniendo en cuenta las cifras electorales de cada lista —«voto de lista»— en todo el territorio nacional, siempre que dicha lista haya superado en dicho ámbito la «barrera electoral» del 4 por 100. La asignación nacional de escaños se realiza obteniendo, a partir de la división de la suma de las cifras electorales nacionales de todas las listas entre el número de escaños a repartir, el «cociente electoral nacional» o cociente de *Hare*, que se aplica como divisor de cada cifra electoral nacional de lista para calcular su número de escaños, aplicando la fórmula de los *restos mayores* para los escaños que falten por asignar. Establecido el número de escaños que corresponden a cada lista en todo el territorio nacional, se procede a su reparto en las diversas circunscripciones repitiendo en ellas las operaciones descritas en el apartado anterior. Dentro de cada lista los escaños se asignan a los candidatos según el orden progresivo que ocupen en la misma (artículos 1, 77, 83 y 84).

En la nueva ley electoral para la elección de la Cámara de Diputados, el legislador italiano ha optado por la combinación de los sistemas mayoritario y

(23) Es significativo que la adopción de un sistema de esta naturaleza fue preconizada por los promotores del referéndum abrogativo sobre la legislación electoral; véase la memoria presentada por Massimo GIANNINI, Paolo BARILE y Valerio ONIDA en *I referendum elettorali...*, páginas 99 y sigs.

(24) Se advierte una discordancia entre la dicción literal del nuevo artículo 1.3, que otorga el escaño al candidato que obtiene el «mayor número de votos», y el nuevo artículo 77.1, que lo asigna al que tenga el «mayor número de votos válidos». La interpretación sistemática del conjunto de la legislación electoral ha de conducir a otorgar primacía al sistema de mayoría simple.

proporcional, a imagen del legislador alemán, si bien su diseño práctico ha acabado desvirtuando el modelo original, porque en el sistema electoral alemán la mitad de los escaños se reparten mediante el sistema proporcional y la otra mitad a través del sistema mayoritario (25), a diferencia de lo previsto en la legislación italiana que atribuye las tres cuartas partes de los escaños mediante el sistema mayoritario. De esta manera no es posible hoy en día hablar en Italia de una «elección proporcional personalizada (artículo 1.1 de la Ley Federal de Régimen Electoral), en la que el carácter fundamental es el sistema electoral proporcional, ya que éste es el decisivo en última instancia para la distribución de mandatos entre los partidos» (26).

Cabe concluir, por tanto, que el legislador italiano se ha decantado en las elecciones parlamentarias por un sistema predominantemente mayoritario, en la línea de postergar —en mayor o menor medida, según la Cámara a elegir— la intervención de los partidos en los procesos electorales (27).

d) *Otros aspectos de la reforma electoral*

Deben destacarse, además de los reseñados, otros aspectos novedosos en la reciente legislación electoral italiana.

Por lo que se refiere al modo de suplir las vacantes que se produzcan en los distintos ámbitos, la previsión legal es la siguiente: si se trata de senadores elegidos mediante el sistema mayoritario, se procede a la celebración de nuevas elecciones en el respectivo colegio; si han sido elegidos a través del método

(25) La Ley Federal de Régimen Electoral introdujo en 1985 el sistema *Hare-Niemayer* en lugar de la fórmula *D'Hondt* que se venía empleando para la asignación proporcional de escaños en el Bundestag (artículo 6). El número de escaños parlamentarios se multiplica por la cifra de votos de cada partido y se divide por la suma del total de votos de todos los partidos. Cada partido recibe la parte entera del cociente que se obtiene del cálculo. Los escaños sobrantes se atribuyen de acuerdo con el valor del decimal superior; cfr. Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 134 y sigs.

(26) Cfr. Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, C. H. Beck, Munich, 1977, tomo I, pág. 236. Sobre el sistema electoral alemán, véase Wolfgang SCHREIBER, «Wahlkampf, Wahlrecht und Wahlverfahren», en *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, dirigido por H.-P. SCHNEIDER y W. ZEH, de Gruyter, Berlín, 1989, págs. 401 y sigs.

(27) La adopción de un sistema electoral similar se está discutiendo actualmente en Japón, si bien en la propuesta gubernamental hay mayor equilibrio entre los escaños que deben repartirse con el sistema mayoritario (274) y los que deben adjudicarse proporcionalmente (226). En esta línea de equilibrio se inscribe la legislación electoral rusa para la elección de la Duma o Cámara Baja del Parlamento: 225 diputados se eligen mediante un sistema proporcional y 225 a través de un sistema mayoritario.

proporcional se proclama electo al candidato del mismo grupo que tenga mayor número de votos individuales (nueva redacción del artículo 1 de la Ley núm. 31, de 14 de febrero de 1987); si la vacante se produce en la Cámara de Diputados el sistema para cubrirla es el mismo, con la salvedad de que si se trata de un escaño asignado con el sistema proporcional, pasa a desempeñarlo el candidato que ocupase el puesto siguiente en la lista presentada a las elecciones (nuevo artículo 86 LC). Los nuevos parlamentarios cesan en sus cargos al finalizar el mandato natural de la Cámara respectiva o cuando se produzca una disolución anticipada.

Otra cuestión a tener en cuenta es el fomento de la representatividad de las minorías lingüísticas reconocidas, lo que ha de lograrse mediante una adecuada delimitación de los colegios electorales que procure la agrupación de dichas minorías en el menor número posible de colegios a efectos de conseguir su efectiva representación [artículos 7.1d) LS y 7.1a) LC].

2. Elecciones a alcalde, presidente de la provincia, consejo comunal y consejo provincial

a) Formación y presentación de las candidaturas

Las listas para las elecciones locales se componen de un candidato a alcalde o a presidente de la provincia y de los candidatos a los cargos de consejero comunal y provincial.

Si la personalización electoral es acusada en el ámbito parlamentario lo es más, si cabe, en los procesos electorales locales (28) porque se ha introducido el sistema de elección directa del alcalde y del presidente de la provincia —a través de un sistema mayoritario a dos vueltas— (arts. 5, 6 y 8 de la ley núm. 81, de 1983); además de premiar —«premio di maggioranza»— con los dos tercios de los escaños en los municipios que tengan menos de 15.000 habitantes, y con el 60 por 100 de los mismos en los municipios de más de 15.000 habitantes y en las provincias, a las listas electorales coligadas con el candidato al cargo de alcalde o presidente provincial que haya obtenido la mayoría relativa de votos en el primer caso y la mayoría absoluta en los dos siguientes (arts. 5, 7 y 9).

(28) Sobre la reforma de la legislación electoral de carácter local véase Pietro BARRERA, *La nuova legge elettorale per i comuni e le province...*, op. cit.; Vittorio ITALIA y Mario BASSANI (eds.), *L'elezione diretta del sindaco (e del presidente de la provincia): commento alla legge 25 marzo 1993, núm. 81*, Giuffrè, Milán, 1993.

A esta panorámica ha de añadirse el efecto individualizador que produce la posibilidad otorgada al elector de emplear el sistema de la «preferencia única», del que se hablará más adelante.

La personalización alcanza sus mayores cotas en las elecciones a los municipios pequeños (*menos de 15.000 habitantes*), hasta el punto de configurar un proceso netamente plebiscitario, porque la personalidad del candidato a alcalde es más determinante en localidades de reducidas dimensiones, en las que el gobierno local reviste un acusado carácter «presidencialista». Corrobora esta afirmación el hecho de que en estas localidades el voto al consejo comunal está ligado al voto al cargo de alcalde y el «premio di maggioranza» alcanza aquí su máxima expresión: dos tercios de los puestos del consejo comunal.

Por lo que se refiere a la representatividad femenina, la ley reguladora de las elecciones locales establece que en las listas de candidatos ninguno de los dos sexos puede estar, *como norma*, representado en cantidad superior a los dos tercios (artículos 5.2 y 7.1), y añade que los estatutos comunales y provinciales han de establecer normas para asegurar condiciones de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, además de promover la presencia de ambos sexos en las juntas y órganos colegiados de los municipios y de las provincias, así como en las entidades de ellos dependientes (artículo 27). Como ya se indicó anteriormente, la presencia de ambos sexos en las candidaturas electorales está garantizada en términos generales, si bien se permite que en supuestos concretos —que no se precisan, y que quedan por tanto a expensas del oportuno control jurisdiccional— dicha regla general pueda ser excepcionada porque las circunstancias del caso así lo aconsejen.

En lo relativo a la necesidad de acompañar un determinado número de firmas de los electores a efectos de la presentación de las candidaturas, cabe reproducir las consideraciones efectuadas a propósito de las elecciones parlamentarias. La escasa entidad del requisito examinado es aquí también perfectamente constatable: en los municipios que tengan más de 1.000.000 de habitantes basta con recoger entre 2.000 y 3.000 firmas (el 0'2 por 100), idéntico porcentaje al que se exige para los municipios que tengan entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes en cuanto se requieren entre 1.000 y 2.000 firmas. Únicamente en los municipios pequeños el porcentaje es un poco más exigente; así, en los que tengan entre 10.000 y 20.000 habitantes han de reunirse al menos 200 firmas (entre el 1 y el 2 por 100).

b) *Campaña electoral*

Esta fase del proceso electoral únicamente es objeto de regulación en la ley relativa a los comicios locales (artículos 28, 29 y 30), aunque es previsi-

ble una nueva normativa que discipline su desarrollo en las elecciones al Parlamento (29).

El nuevo texto establece normas referidas al acceso a los medios de comunicación, a la propaganda electoral y a la publicidad de los gastos electorales.

En materia de acceso a los medios de difusión (artículo 28) se toma como norma de principio la voluntariedad de aquéllos para difundir propaganda electoral, pero una vez que se opta por la misma no cabe discriminar a ninguna formación política ni establecer condiciones diferentes para unas y otras. Además se prohíbe la propaganda electoral encubierta en los programas informativos, de entretenimiento, culturales y deportivos. El *Garante per le radiodiffusione e l'editoria* ha de vigilar el cumplimiento de estas prescripciones, pudiendo aplicar, en su caso, las correspondientes normas sancionadoras.

A continuación se regula con minuciosidad la utilización de los diversos medios de propaganda electoral (artículo 29) y la publicidad que ha de darse a las previsiones de gastos electorales y a las cuentas definitivas de los mismos (artículo 30). Todas estas medidas se inscriben en el intento de conseguir unas campañas electorales más transparentes e igualitarias, reduciendo al mínimo la posibilidad de que se produzca una financiación ilegal de los procesos electorales. En este sentido, se hecha en falta una reducción del tiempo de duración de la campaña y una limitación de los gastos permitidos durante la misma.

c) *Votación y atribución de cargos representativos*

En la línea de configurar los procesos electorales como instrumentos de participación auténtica del electorado en la determinación de la vida política e institucional del Estado se inscribe la modificación consistente en la elección directa por el cuerpo electoral del alcalde y del presidente de la provincia (30). En la legislación anterior, el alcalde era elegido por el consejo comunal. A su vez, los consejos comunales de los municipios con menos de 5.000 habitantes eran elegidos a través de un sistema mayoritario y con voto limita-

(29) En la propuesta de ley presentada por Spini y otros parlamentarios ante la Cámara de Diputados el 7 de mayo de 1992 se aboga (artículo 7) por la reducción del tiempo de duración de la campaña, la limitación de los gastos permitidos durante la misma y el exhaustivo y riguroso control de las cuentas electorales.

(30) Véase sobre este particular Antonio D'ANDREA, «Riforme elettorali ed elezioni diretta del sindaco», en *Il diritto delle regione*, núm. 6, 1989, págs. 873 y sigs.; VV. AA., «Nuovo sistema elettorale ed elezioni diretta: le opinioni dei sindaci» y «L'elezione diretta del sindaco: primi contributi per il nuovo governo locale»; ambos en *Quaderni Anci*, núm. 2 de 1992, y núm. 3 de 1993, respectivamente.

do; los municipios con más de 5.000 habitantes elegían su consejo municipal mediante un sistema de carácter proporcional (fórmula *D'Hondt*) (31).

A efectos de una mayor claridad, resulta conveniente analizar separadamente la elección de los distintos órganos de gobierno local y las respectivas posibilidades de actuación del electorado.

En los municipios que tengan *menos de 15.000 habitantes*, el votante dispone de un único voto para el alcalde y la candidatura con él coligada, además de la posibilidad de ejercer el «voto di preferenza» en favor de uno de los candidatos al cargo de consejero. Resulta elegido alcalde el candidato que obtenga, en primera o segunda vuelta, el mayor número de votos (artículo 5.5) (32).

En los municipios con *más de 15.000 habitantes*, el votante tiene varias posibilidades: *a)* emitir un voto único para el alcalde y la lista con él coligada; *b)* otorgar un voto exclusivamente para el alcalde, el cual no se transfiere a la lista con él coligada; *c)* votar por un candidato a alcalde y por una lista al consejo comunal distinta a la coligada con aquél. En el primer y tercer caso puede además ejercer un «voto di preferenza». Obtiene el cargo de alcalde el candidato que obtenga la mayoría absoluta de votos válidos. Si ninguno de los candidatos consigue esa mayoría, se convoca a una segunda vuelta a los dos más votados en la primera, resultando elegido el que obtenga la mayoría de los votos válidamente emitidos (artículo 6).

Para la elección del *presidente de la provincia*, el votante dispone de un único voto para el candidato a ese cargo y para uno de los candidatos al consejo provincial coligado con aquél. El presidente es elegido de acuerdo con el sistema aplicado en los municipios de más de 15.000 habitantes (artículo 8) (33).

Además de la elección directa del alcalde y del presidente de la provincia, se establece un nuevo método de elección de los órganos colegiados directamente conectado con la elección de los órganos unipersonales: en los municipios *con menos de 15.000 habitantes* se atribuyen dos tercios de los puestos del consejo comunal a la lista coligada con el alcalde electo («premio di maggioranza»); el tercio restante se reparte proporcionalmente —fórmula *D'Hondt*— entre las demás listas.

(31) Artículos 11 y 12 del texto único sobre la composición y elección de los órganos de las Administraciones comunales.

(32) No deja de ser curiosa la exigencia de la misma mayoría en primera y segunda vuelta; a esta última sólo se llegaría en caso de empate entre los candidatos más votados. Por otra parte, se requiere la «mayoría de votos», a diferencia de lo que sucede en los municipios que tengan más de 15.000 habitantes, en los que la ley habla expresamente de «mayoría de votos válidos».

(33) No obstante debe tenerse en cuenta que el procedimiento puede resultar más complicado porque a efectos de desempate se deben tener en cuenta, en ciertos casos, los votos obtenidos por la candidatura coligada con cada candidato.

En los municipios con *más de 15.000 habitantes*, la lista o listas coligadas con el alcalde electo obtienen el 60 por 100 de los escaños, siempre que proporcionalmente no les correspondan más atendiendo a los votos obtenidos. Los restantes escaños se reparten proporcionalmente —fórmula *D'Hondt*— entre las demás listas. Dentro de cada lista los escaños se atribuyen según los votos de preferencia obtenidos por cada candidato. Este último es también el método establecido para la elección del *consejo provincial* (artículos 5, 7 y 9).

En la elección de los componentes de los órganos colegiados de gobierno local se otorga al votante la posibilidad de «preferir» a uno de los candidatos que forman parte de la lista por él votada (artículos 5.4 y 7.2). Con la legislación anterior, en las elecciones municipales se podía ejercer la preferencia en favor de cuatro candidatos si el número de consejeros a elegir no excedía de sesenta, y de cinco si se elegían más (artículo 57.2 de la ley reguladora de las elecciones municipales).

Este sistema de «preferencia única» (34) incide en el fenómeno de la personalización política en un terreno, el municipal, ya abonado para ello; lo que, desde luego, no contribuirá a abaratar el coste de las campañas electorales ya que cada candidato debe recolectar su propia cosecha de votos si pretende conseguir un puesto en el consejo municipal.

Llama especialmente la atención el resurgimiento en el ámbito municipal y provincial de la institución del «premio di maggioranza», que ya había sido aplicada en Italia durante la época fascista, y se instituyó a principios de los años cincuenta tanto en las elecciones municipales como en las elecciones a la Cámara de Diputados (35). El objetivo que se persigue mediante la introducción de este mecanismo es, en principio, la consecución de una mayoría sólida en el consejo que preste un fuerte respaldo al alcalde o presidente provincial,

(34) La introducción de la preferencia única en lugar de la múltiple ha suscitado objeciones y duras críticas por parte de algunos autores; así, Fulco LANCHESTER opina que la preferencia única reduce la capacidad de elección de los electores de opinión, aumenta el precio del voto de intercambio, reduce las posibilidades de selección por los vértices de los partidos de la clase político-parlamentaria a nivel nacional, y potencia la capacidad de control de los «barones» intermedios y de los grupos de presión organizados. Cfr. *I referendum elettorali...*, págs. 27 y sigs.

(35) La ley de 24 de febrero de 1951, núm. 84, atribuía, en los municipios de más de 10.000 habitantes, los dos tercios de los puestos del consejo comunal a las listas coligadas que hubiesen conseguido la mayoría simple de los votos válidamente emitidos. Estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley núm. 36, de 31 de marzo de 1956. Para la Cámara de Diputados, la Ley núm. 148, de 31 de marzo de 1953, asignaba 380 de los 590 escaños, al grupo de listas coligadas que hubiese conseguido la mitad más uno del total de votos válidos obtenidos por todas las listas. Este sistema fue abolido en 1954. En los años ochenta ha habido diversas propuestas para reinstaurar este mecanismo en las elecciones a la Cámara de Diputados; sobre estas propuestas, véase un detallado estudio en Massimo LUCIANI, *Il voto e la democrazia...*, págs. 93 y sigs.

dotando al gobierno municipal y provincial de la necesaria estabilidad. No obstante, su articulación práctica puede generar graves distorsiones y constituir una importante fuente de problemas. Así, el «premio de *maggioranza*» establecido para las elecciones en los municipios de *menos de 15.000 habitantes* puede producir una perversa desvirtuación de los resultados electorales porque basta con que el alcalde electo obtenga la mayoría de los votos, para que a la candidatura con él coligada le sean adjudicados dos tercios de los escaños del consejo municipal; es decir, bastante más de la mayoría absoluta. La oposición, a pesar de que pueda contar con un respaldo electoral cercano al del grupo de gobierno, tendría asignada una representación mínima en el órgano de control de la labor del alcalde, con lo cual su tarea sería prácticamente inoperante.

Lo mismo cabe decir del «premio di *maggioranza*» previsto en las elecciones al consejo comunal en los municipios con *más de 15.000 habitantes* y en las elecciones al *consejo provincial*, si bien en estos dos casos la institución contiene ciertos elementos correctores: el alcalde o presidente electo han de conseguir la mayoría absoluta en la primera vuelta o la simple en la segunda para que las listas con ellos coligadas obtengan el 60 por 100 de los escaños; además estas listas han de haber obtenido por lo menos más del 50 por 100 de los votos válidos. Con esta doble exigencia puede suceder que se produzca un efecto contrario al inicialmente previsto gracias a la posibilidad de votar únicamente por el alcalde, o a un alcalde y al mismo tiempo a una lista o listas distintas de las que están coligadas con él, pues si el candidato a alcalde tiene la mayoría de los votos, pero la lista o listas con él coligadas no alcanzan el 50 por 100 de los mismos, todos los escaños del consejo comunal se reparten proporcionalmente, con lo que es perfectamente posible que los grupos opuestos al alcalde tengan la mayoría en el consejo comunal y aquél vea bloqueada sistemáticamente su acción de gobierno.

Estas distorsiones demuestran que la institución no ha sido articulada correctamente en todos sus extremos por el legislador, y puede ocasionar en algunos supuestos más problemas de los que pretendidamente contribuye a resolver.

La intervención directa del electorado se produce también en los supuestos de crisis en los distintos gobiernos locales; así, se preceptúa que si triunfa una «moción de censura» —para lo que se requiere la mayoría absoluta de los votos de los miembros de los consejos locales o provinciales— contra el alcalde o el presidente de la provincia, se procede a la convocatoria de nuevas elecciones para escoger a los titulares de los cargos unipersonales y colegiados (artículo 18) (36). Estas previsiones se aplican también a los supuestos de di-

(36) La nueva legislación no especifica la duración del mandato de los órganos de gobierno municipal salidos de las elecciones subsiguientes a la moción de censura, si bien en buena lógica

misión, impedimento permanente, suspensión o fallecimiento del alcalde o del presidente de la provincia (artículo 20).

Con esta nueva regulación se configura una estructura en los gobiernos locales de signo ciertamente peculiar, en la medida en que desaparecen algunos rasgos considerados hasta la fecha como esenciales a los mismos; es el caso de la elección del titular del órgano unipersonal por los componentes del órgano colegiado o el carácter constructivo que caracterizaba a la moción de censura en la anterior normativa (artículos 34 y 37 de la ley núm. 142, de 8 de junio de 1990, sobre ordenamiento de la autonomía local).

La elección directa por el cuerpo electoral de los titulares de los órganos unipersonales dota, evidentemente, a éstos de una fuerte legitimación popular, al tiempo que propicia la ya mencionada «personalización» de la lucha política. En ciertos casos, sin embargo, puede dar lugar a situaciones que rayan casi en la esquizofrenia política; así por ejemplo, cabe la posibilidad, en los municipios que tengan más de 15.000 habitantes (artículo 6.3), de que el elector vote por un candidato a alcalde al tiempo que —por las razones políticas o de otra índole que sean—, ejerce su voto para el consejo comunal en favor de una candidatura distinta de la coligada con aquél, con lo que resulta concebible, al menos teóricamente, que resulte elegido un alcalde que va a tener en el consejo comunal una mayoría opositora claramente hostil, con los consiguientes problemas que esto puede suponer para el buen gobierno del municipio.

Resulta ciertamente aventurado hacer juicios de futuro acerca de las posibles ventajas de estas medidas; habrá de ser la práctica política cotidiana la que dicte un veredicto final al respecto.

Sí cabe reconocer la evidente utilidad de las citadas disposiciones legislativas para evitar uno de los fenómenos políticos más vilipendiados, pero al tiempo más practicados de nuestro tiempo: el «transfuguismo político», el paso a una formación política distinta de aquélla con la que un determinado titular de un cargo representativo fue elegido en las correspondientes elecciones.

En efecto, cuando las mayorías parlamentarias que sustentan a un gobierno —municipal, regional o nacional— son exiguas, la «fuga» de uno de los representantes al grupo mayoritario de la oposición puede ser suficiente para que triunfe una moción de censura que deponga al candidato del partido mayoritariamente respaldado por el electorado, y coloque en su lugar a un candidato con un respaldo electoral ciertamente menor. Si la moción de censura no tiene carácter constructivo, la eventual pérdida de apoyos parlamentarios por parte del partido mayoritario desemboca en un proceso electoral en el cual será el

habrá que entender que se extenderá hasta la finalización natural de la legislatura y la celebración general de nuevas elecciones, cuya convocatoria corresponde al ministro del Interior (artículo 4).

electorado quien determine, con su aprobación o rechazo, cuál ha sido la formación política que ha cumplido sus promesas electorales y cuál la que las ha burlado.

d) *Otros aspectos relativos a las elecciones locales*

Se ha introducido una modificación dirigida a acortar la duración de los mandatos unipersonales y colegiados, pasando de cinco a cuatro años, añadiendo que quien ha ocupado durante dos mandatos consecutivos el cargo de alcalde o presidente provincial no es inmediatamente reelegible para el mismo cargo (artículo 2). Esta última restricción es también aplicable a los integrantes de las juntas que asesoran al alcalde y al presidente provincial (artículo 16.2). Asimismo, se establece la incompatibilidad del cargo de asesor comunal o provincial con la de miembro de los consejos comunal y provincial (artículo 25.1).

Todas estas medidas se dirigen a fomentar la constante renovación de la clase dirigente, y la transparencia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

En el ámbito municipal y provincial el escaño que devenga vacante por cualquier circunstancia es atribuido al candidato que ocupe el puesto inmediatamente siguiente al último que haya resultado electo (artículo 22.1).

IV. LA REFORMA ELECTORAL Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA POLITICO Y DE GOBIERNO

La Corte constitucional italiana ha afirmado —sentencia núm. 107/1976— que la elección de un órgano mediante sufragio universal representa la forma más exquisitamente política de aquella soberanía que el artículo 1 de la Constitución atribuye al pueblo. Con ser cierta esta afirmación, no es suficiente por sí sola en un Estado que debe posibilitar la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica y social del país (artículo 3.2), para lo que resulta necesario que aquella elección satisfaga esa exigencia de participación popular y refleje la voluntad manifestada por los ciudadanos.

El sistema electoral que ha regido la vida política italiana hasta la reciente reforma ha intentado cumplir esta exigencia a través de un régimen que pretendidamente reflejaba en los resultados electorales la voluntad manifestada por los ciudadanos en las urnas. Para ello se configuró una estructura electoral de carácter proporcional que proyectaba en escaños las preferencias políticas de los electores; es decir, aseguraba una forma de «representación», si bien

contenía elementos que impedían que esa relación de representación consiguiese una plena representatividad, porque se «primaba» a los partidos mayoritarios —Democracia Cristiana y Partido Comunista— y se «penalizaba» a los minoritarios, con lo que los primeros resultaban sobrerrepresentados, y los segundos subrepresentados.

Este bipartidismo no desembocó, sin embargo, en una alternancia en el poder porque uno de los partidos —el comunista— no constituía de hecho una verdadera opción de gobierno, lo que posibilitaba que el otro, mediante diversas alianzas, se perpetuase en la dirección política del país. No obstante, la fragilidad de las alianzas de gobierno desencadenaba frecuentes crisis que conducían a procesos electorales que invariablemente reproducían la situación anterior: el sistema estaba «bloccáo».

El carácter endeble de las coaliciones y los conflictos internos de los partidos —provocados, entre otras razones, por el sistema de preferencias— generaban una gran inestabilidad gubernamental que dificultaba enormemente la gobernabilidad del país. El sistema electoral no cumplía, por tanto, dos de sus misiones más importantes: instituir un parlamento verdaderamente representativo y asegurar la gobernabilidad. A esta problemática situación se añadió una circunstancia que acabó de dinamitar el sistema: la deslegitimación popular del mismo como consecuencia del descrédito en el que se sumió la institución parlamentaria a causa del escándalo de la financiación ilegal de los partidos políticos mayoritariamente presentes en las Cámaras. Este virus se propagó con inusitada rapidez y acabó infectando a todos los miembros del cuerpo institucional: Parlamento, Gobierno, sistema electoral y partidos políticos.

A pesar de las fuertes reticencias parlamentarias y gubernamentales, se optó por la fórmula de la reforma electoral, al entenderse que ésta era la vía adecuada para renovar la clase dirigente, recuperar la legitimidad del sistema, asegurar la gobernabilidad y estabilidad del país, y conseguir un Parlamento verdaderamente representativo del sentir popular.

La pregunta acerca de si la nueva configuración del sistema electoral proporciona soluciones adecuadas a los problemas anteriormente enunciados no tiene una respuesta fácil, máxime teniendo en cuenta su escaso tiempo de vigencia; no obstante, es posible realizar algunas consideraciones al respecto.

La renovación de la clase dirigente es un hecho incontrovertible, pero no como una consecuencia necesaria de la nueva legislación electoral, sino porque el desprestigio de quienes habían sido los gobernantes tradicionales era tal que ni sus propias formaciones políticas podían mantenerlos en los puestos de dirección de los partidos ni, mucho menos, presentarlos como candidatos a unos eventuales comicios en los que el descontento popular haría extensiva su desaprobación a toda la formación política.

El problema estriba en si las recientes normas electorales contienen los instrumentos adecuados para que esa renovación sea constante; en este sentido, la importancia de la personalidad de los singulares candidatos puede contribuir a descentralizar las listas electorales y a generar una suerte de «primarias» en cada circunscripción para elegir a los candidatos que puedan obtener mayor respaldo popular, con lo que todo esto supone de fomento de la democracia interna de las formaciones políticas. Este proceso, además de propiciar el debate en el interior de cada partido, puede contribuir a que éste sea permeable a las demandas ciudadanas y más proclive a acoger en su seno a personas de gran reconocimiento social, y por tanto posibles candidatos de prestigio, que hasta ahora permanecían alejadas de las formaciones políticas.

Como contrapartida, de no mediar una verdadera política de austeridad, se producirá un notable incremento de los gastos electorales, fuente de los actuales problemas y cuya minuciosa regulación es una exigencia ineludible. Por otra parte, puede originarse en determinadas circunscripciones un proceso de «enfeudamiento» de candidatos con gran peso político y social en esa demarcación territorial. Este riesgo se evita en el ámbito local con la prohibición de desempeñar el cargo de alcalde o presidente provincial durante más de dos mandatos consecutivos.

La recuperación de la legitimidad del sistema se persigue mediante la introducción de una serie de reformas tendentes a promover la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la actividad política del país. Entre esas medidas cabe destacar algunas que tienen entidad sustantiva suficiente como para conseguir su objetivo; es el caso de la introducción de los mecanismos de elección directa del alcalde y del presidente provincial, así como de la llamada a las urnas cuando se produzcan discrepancias irresolubles entre los órganos de gobierno locales. Se otorga a los ciudadanos la potestad de poner orden con su voto en la dirección política de los respectivos municipios y provincias, evitando así el mercadeo de votos y cargos que acompaña al transfugismo político.

Otros instrumentos tienen un significado predominantemente formal —si bien no cabe despreciar el valor legitimador de las formas en cualquier sistema político—; es el caso de la proclamación del voto como un derecho, antes que como un deber, de los ciudadanos. En esta línea se incardinaría también la exigencia de que cualquier formación política que pretenda concurrir a un proceso electoral deba tener un determinado respaldo popular, constatable mediante un número —ciertamente pequeño— de firmas de electores de la respectiva circunscripción.

En cualquier caso, será la práctica política e institucional la que, a través de estas fórmulas y otras que puedan crearse, propicie la efectiva legitimidad del régimen político-constitucional italiano. Por este motivo resulta especialmente

interesante preguntarse si con el nuevo sistema electoral se puede conseguir un Parlamento sólido y representativo y un Gobierno estable.

El legislador italiano ha optado por una fórmula electoral predominantemente mayoritaria para las elecciones parlamentarias, al asignar las tres cuartas partes de los escaños a distritos electorales en los que resulta vencedor el candidato más votado. De este modo se rechaza un sistema proporcional personalizado como el alemán y se prima la decisión, la búsqueda de la mayoría, en detrimento de la representación. Se persigue con este sistema la formación de coaliciones electorales con un fuerte respaldo popular que permita la formación de un Gobierno sólido. Así, las coaliciones de Gobierno no se producirían después de las elecciones como hasta ahora, sino antes, y estarían directamente apoyadas por el cuerpo electoral.

El problema estriba en que la «ingeniería electoral» no es ni mucho menos una ciencia exacta, y la tendencia que actualmente se observa en Italia a una bipolarización del voto puede dificultar la formación de coaliciones y, en última instancia, la gobernabilidad del país.

Por otra parte, la deficiente articulación de algunos instrumentos de la legislación electoral local puede dar lugar a una desvirtuación absoluta de los resultados electorales en los municipios de menos de 15.000 habitantes (mayoría absoluta en el consejo municipal gracias a la elección por mayoría relativa del alcalde) y a graves problemas de gobernabilidad en los municipios de más de 15.000 habitantes (posibilidad de cohabitación entre un alcalde y una oposición mayoritaria en el consejo municipal).

V. CONCLUSIONES

La rapidez con la que se aprobó la nueva legislación electoral, las propias reticencias parlamentarias a llevarla a cabo, así como el hecho de que haya sido realizada por muchos de quienes habrán de ser víctimas de ella, explican que existan muchas sombras al lado de las luces que indudablemente aporta.

Entre estas últimas deben destacarse el fomento de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, la pretensión de incorporar plenamente a la mujer a la vida política del país, la elección directa de los máximos responsables del gobierno municipal y provincial, con la consiguiente aminoración de los riesgos de transfugismo político, y la reducción del tiempo de duración de los mandatos locales, así como la imposibilidad de permanecer durante más de dos legislaturas en el desempeño de los mismos.

Entre las sombras hay que mencionar la defectuosa articulación en ciertos ámbitos de alguno de los instrumentos mencionados en el párrafo anterior

—por ejemplo, el aseguramiento de la representatividad femenina en las elecciones al Senado de la República—; la excesiva personalización de la vida política; la ausencia de reformas a propósito de las campañas electorales para las Cámaras parlamentarias; y los problemas que puede generar en la vida política local la incorrecta institucionalización del «premio di maggioranza».

No obstante, la responsabilidad de que la reforma no sirva para que todo siga igual compete a las distintas instituciones del Estado y, en definitiva, al pueblo italiano.

NOTAS

