

República de Malta

Régimen Local

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: OBSERVACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN.—II. RESEÑA GEOGRÁFICA, HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL.—2.1. Datos geográficos.—2.2. Reseña histórica.—2.3. Sistema político.—III. RÉGIMEN LOCAL.—3.1. Composición de los Ayuntamientos.—3.2. Elección.—3.2.1. Sufragio activo.—3.2.2. Sufragio pasivo.—3.2.3. Duración del mandato.—3.2.4. Procedimiento de elección.—3.3. Altos cargos: del Alcalde (*Mayor*) y del Teniente de Alcalde (*Deputy Mayor*).—3.3.1. Elección.—3.3.2. Duración del mandato.—3.3.3. Funciones y facultades.—3.3.4. Remuneración.—3.3.5. Responsabilidad política ante el Ayuntamiento.—3.4. Funciones y facultades de los Ayuntamientos.—3.4.1. Competencias de los Ayuntamientos.—3.4.2. Limitaciones a la competencia municipal.—3.5. Procedimiento.—3.5.1. Periodicidad.—3.5.2. Publicidad.—3.5.3. Especificidad o concreción.—3.5.4. Principio de continuidad.—3.5.5. División del trabajo (comisiones).—3.5.6. Orden de los debates.—3.5.7. Procedimientos especiales.—3.6. Haciendas locales.—3.7. Potestad reglamentaria del Gobierno.—IV. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE COMPETENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOS AYUNTAMIENTOS.—4.1. Competencias exclusivas del Gobierno.—4.2. Competencias compartidas.—V. CONCLUSIONES.—ANEXO.

I. INTRODUCCIÓN: OBSERVACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN

Situado entre Italia y Túnez (a menos de cien kilómetros de la costa sur de Sicilia) en la que podría llamar boca oriental del estrechamiento que divide el Mediterráneo (geográfica y más aún estratégicamente), el archipiélago de Malta, con sólo 316 (trescientos dieciséis) kilómetros cuadrados (en lo sucesivo, kms²) y cerca de 400.000 (cuatrocientos mil) habitantes, es el Estado más pequeño (a bastante distancia del Gran Ducado de Luxemburgo) y también el de menos población (en este punto sólo un poco por debajo del

★ Letrado de las Cortes Generales (jubilado).

Gran Ducado) de la Unión Europea (en lo sucesivo, UE), si bien con una de las mayores densidades demográficas, unos 1.300 (mil trescientos) habs./kms².

Como no deja de existir, por lo general, cierta relación entre, por un lado, la geografía y la historia y, por otro, la estructura estatal y la organización administrativa, y muy significativamente la división territorial del poder y la Administración local, abordamos en la próxima Sección II una breve descripción física, histórica e institucional (o más bien constitucional) de la República de Malta, para centrarnos a continuación (Sección III) en el objeto de la exposición, concretamente la Ley de Ayuntamientos de 1993, que es la disposición legislativa fundamental (en rigor la única, si bien, como veremos, muy extensa y pormenorizada), y enunciaremos, por fin, en una Sección IV unas breves conclusiones u observaciones de conjunto.

II. RESEÑA GEOGRÁFICA, HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL

2.1. Datos geográficos

El archipiélago se compone principalmente de tres islas, que son, de mayor a menor, Malta en sentido estricto, Gozo y Comino (está entre las dos primeras), si bien únicamente cuentan las dos primeras para nuestro estudio, pues en ellas se concentra la casi totalidad de la población.

En cuanto a distribución territorial de los órganos locales, la propia legislación de régimen local establece tres regiones, una constituida por la isla de Gozo y las otras dos, con los nombres de Malta Majjistral (Malta «Norte») y Malta Xlokk (Malta «Sur»), en la isla principal de Malta, tres veces mayor que la de Gozo y muy superior también en población. En concreto, de los 68 (sesenta y ocho) municipios del archipiélago, 27 (veintisiete) están en Malta Norte, 25 (veinticinco) en Malta Sur y sólo 14 (catorce) en Gozo (ninguno en Comino).

Más significativa aún es la distribución demográfica de los municipios, dato determinante para una organización administrativa racional. Pues bien, la media resultante de dividir la población total por 68, es, redondeando ligeramente por exceso, de unos 5.900 (cinco mil novecientos) habitantes por localidad, cifra que, aparte de algunas aglomeraciones o grandes áreas urbanas, denota a las claras la ausencia de municipios grandes. Baste decir que las ciudades más pobladas son Birkirkara con 20.350 (veinte mil trescientos cincuenta) habitantes (38.000 —treinta y ocho mil— en toda la conurbación que forma parte), Qormi con 20.300 (veinte mil trescientos), Sliema con 13.500 (trece mil quinientos) y, sólo en cuarto lugar, la capital La Valetta (nombre oficial *Valletta*) con 9.800 (nueve mil ochocientos) habitantes, si bien es verdad que residen unas cien mil personas en el área metropolitana.

Pero lo más revelador es la gran dispersión de dimensiones en torno a esta media (dispersión que arrojaría una gran «desviación típica» en lenguaje estadístico). En efecto, dejando aparte el hecho de que la capital en sentido estricto-

to (es decir, simplemente su término municipal) sólo cuenta con el 2,5 por 100 de la población total, la disparidad se refleja en el cuadro siguiente:

— menos de 1.000 (mil) hab.....	6	8,96 % del total.
— entre 1.000 y 5.000 (cinco mil).....	28	41,79 % ” ”.
— entre 5.000 y 10.000 (diez mil).....	20	29,85 % ” ”.
— entre 10.000 y 50.000 (cincuenta mil).....	13	19,40 % ” ”.

Mayores son todavía las diferencias de superficie (dato ciertamente menos determinante que el demográfico, pero no por eso despreciable). Predominan abrumadoramente las localidades —nada menos que 48 (cuarenta y ocho)— de menos de 5 (cinco) kms², ya que entre 5 (cinco) y 10 (diez) sólo hay 3 (tres), uno < entre los 10 y los 15 (quince), 3 entre 15 y 20 (veinte) y, por último, solamente 2 (dos) de más 20 kms².

Con estos datos pasamos a la

2.2. Reseña histórica

Nos limitaremos a la evolución del país en los últimos doscientos años o, dicho de otro modo, en los siglos XIX y XX, que son los que han visto formarse paulatinamente el Estado maltés.

El año 1800, dos años después de que el Primer Cónsul francés Bonaparte hiciera invadir la isla de Malta (posesión desde el siglo XVI de la Orden de San Juan de Jerusalén), Inglaterra, en plena guerra con la Francia postrevolucionaria, ocupa a su vez el archipiélago y hace de él una gran base naval para controlar todo el Mediterráneo. A partir de entonces (oficialmente desde 1814) Malta pasa a ser una posesión más del Imperio británico, si bien con un aumento paulatino de su autonomía, hasta que más de siglo y medio después (el 21 de septiembre de 1964, alcanza la independencia como nuevo Estado de la *Commonwealth*, bajo la soberanía nominal de Su Majestad la Reina de Inglaterra. El 13 de septiembre de 1974 se proclama la República (siempre, sin embargo, en el marco de la *Commonwealth*), y menos de cinco años más tarde, el 31 de marzo de 1979, las últimas tropas británicas abandonan la isla de Malta y se suprime la base naval, después de que el gobierno del Reino Unido se negara a pagar por su utilización la tasa que se le exigía. En 1990 Malta solicita oficialmente el ingreso en las que aún se llamaban Comunidades Europeas, y por fin el 1.º de mayo del 2004 el país se adhiere con otros nueve a la UE, pasando a integrar lo que se conoce como «Europa de los Veinticinco» (es asimismo miembro del Consejo de Europa desde el 29 de abril de 1965).

La moneda oficial sigue siendo la «lira» maltesa, cuyo valor respecto al euro oscila ligeramente por bajo de las 4.300 liras (cuatro coma trescientos liras).

El idioma oficial es el maltés (lengua de origen árabe muy intensamente influida por el italiano y que se escribe en caracteres latinos), sin perjuicio de

que la Constitución reconozca asimismo este rango al inglés (que es, en cualquier caso, la lengua usual de comunicación del Estado con el extranjero).

La religión oficial es la «Católica Apostólica Romana» y la enseñanza religiosa de la Iglesia se imparte como asignatura obligatoria en todos los colegios religiosos.

2.3. Sistema político

Se trata de una república parlamentaria, sin perjuicio de que el Jefe del Estado, esto es, el Presidente de la República, tenga, como luego veremos, algunas facultades que exceden de las que convencionalmente le asigna la Constitución en esta clase de régimen. El «Gobierno» (*the Cabinet* en la terminología de la Constitución) responde «solidariamente» (*collectively*), en efecto, ante el Parlamento, compuesto de una sola Cámara con el nombre de Cámara de Representantes (*Karma-tar*. La Cámara, que consta de 66 (sesenta y seis) miembros (formalmente, 65 más el *Speaker*, elegido en su seno por la Cámara misma), es elegida para una legislatura de cinco años (salvo, naturalmente, el caso de disolución anticipada, del que enseguida nos ocuparemos) mediante «voto único transferible» (*single transferable vote*) la variante más compleja con gran diferencia de las del sistema de representación proporcional (y que es también la que se utiliza para las elecciones locales).

La Jefatura del Estado reside, como queda dicho, en un Presidente de la República elegido por la propia Cámara para un mandato de cinco años. El Presidente, titular del Poder Ejecutivo (art. 78 de la Constitución) nombra Primer Ministro (*Prime Minister*) a uno de los diputados y, a propuesta de él, a los demás miembros del Gabinete, que deben asimismo pertenecer a la Cámara. Se requiere la firma o refrendo bien del Primer Ministro, bien de uno de los ministros, para la validez de los actos y decisiones del Jefe del Estado. Pero en este último punto, la Constitución establece dos excepciones: primera, el Presidente no necesita refrendo alguno para disolver la Cámara si, aprobada una moción de censura, el Primer Ministro no dimite dentro de los tres días siguientes, y segunda, tampoco lo necesita si, estando vacante el cargo de Primer Ministro, el Presidente considera que no hay posibilidad de nombrar dentro de la Cámara una persona capaz de conseguir el apoyo de una «mayoría» de la Cámara y decide, en consecuencia, la disolución de ésta. Como decíamos, el Gabinete puede ser depuesto mediante moción de censura aprobada por mayoría absoluta de los componentes del Parlamento.

Pasamos ya al objeto de nuestro estudio, es decir, al

III. RÉGIMEN LOCAL

No existe precepto alguno sobre la materia en la Constitución. La única disposición, extensa, eso sí, es la Ley de Ayuntamientos (*Local Councils' Act*) de 1993 (también conocida como Ley XV de 1993), que, con espíritu pragmá-

tico de manifiesta impronta anglosajona, empieza definiendo no el municipio en abstracto, sino directamente el Ayuntamiento, describiéndolo como «entidad legal de administración local» (*a statutory local government authority*) con personalidad jurídica propia, facultad de concluir contratos y legitimación activa y pasiva ante los tribunales (*suing and being sued*), así como de realizar toda clase de «actos y transacciones susceptibles de contribuir al ejercicio y desempeño de sus funciones conforme a lo autorizado en la presente Ley».

Desde el punto de vista político se deduce una observación sustantiva del texto transcrito y es que en este artículo 2.º se confirma y pormenoriza algo ya apuntado por el 1.º, a saber, que los Ayuntamientos pueden hacer todo (pero solamente) lo que la propia Ley les autorice a hacer (para ser más precisos observemos que el art. 1.º habla de «funciones conferidas —*granted*— por esta Ley», mientras que el art. 2.º dice con espíritu menos liberal «... funciones conforme a lo autorizado por esta Ley»); en otras palabras, se empieza dando (o, si prefiere, concediendo) y se termina simplemente permitiendo.

Examinemos sucesivamente los puntos principales de la Ley, para lo cual seguiremos en principio (pero no forzosamente) el orden, bastante racional y sistemático, de sus seis Capítulos de índole sustantiva, cada uno de los cuales, con el nombre de «Parte», lleva un número romano del I al VI¹. La Ley va acompañada, por lo demás, de 10 (diez) Anexos (*Schedules*) numerados ordinalmente («Primero», «Segundo», «Tercero», etc., no uno, dos, tres, ...) y de contenido muy variado; unos tratan cuestiones puramente fácticas, otros puntos formales o protocolarios y otros, por fin, materias realmente sustantivas. Procuraremos centrarnos en los últimos, si bien limitándonos a resumir lo estrictamente necesario (no olvidemos que se trata de disposiciones simplemente reglamentarias, aprobadas en bloque por el «Ministro» competente en virtud de la autorización conferida por el art. 72 de la Ley).

3.1. Composición de los Ayuntamientos

La Ley sienta (art. 4.º) los «criterios» para determinar el número de concejales de cada municipio del siguiente modo:

— menos de 5.000 (cinco mil) hab.	.....	5	concejales.
— entre 5.000 y 10.000 (diez mil)	.....	7	”
— entre 10.000 y 15.000 (quince mil)	.....	9	”
— entre 15.000 y 25.000 (veinticinco mil)	....	11	”
— más de 25.000	.....	13	”

¹ En realidad, son siete, pero elVII, titulado «Disposiciones diversas» (*Miscellaneous*), no ofrece mayor interés desde el punto de vista material.

3.2. Elección

3.2.1. *Sufragio activo*

Pueden ser electores, o sea, votar en las elecciones locales, sólo los ciudadanos malteses de 18 años cumplidos, inscritos en el Censo Electoral y no condenados por delito alguno relacionado con elecciones a los Ayuntamientos, sino también los nacionales de algún Estado miembro de la UE inscritos igualmente en el último Censo Electoral de la Unión Europea y no condenados tampoco por delitos del tipo indicado. Para ambos casos se especifica que la inscripción tiene que estar hecha precisamente en la «parte» del Censo nacional o del de la UE relativa al municipio de que se trate.

3.2.2. *Sufragio pasivo*

Es elegible (art. 11) toda persona que esté registrada como elector (*registered as a voter*) en el Censo electoral o en el Censo Electoral de la Unión Europea; en otras palabras, puede ser votado pura y simplemente quien pueda votar.

Ahora bien, la Ley establece diversas limitaciones o excepciones, por un lado, y causas de inelegibilidad, por otro (la mayoría de las cuales, dicho sea incidentalmente, se encuentran en la casi totalidad de las leyes nacionales de régimen local). Enumeramos unas y otras a continuación.

Como excepciones *stricto sensu* se prohíbe (art. 11 citado) en primer lugar que alguien pueda presentarse candidato «en más de una localidad» y se autoriza en segundo lugar que el llamado Código de la Función Pública (*Public Service Management Code*) pueda en cualquier momento» (*from time to time*) vedar a determinadas clases de funcionarios públicos (*public officers*) la candidatura en elecciones a concejales.

Como incompatibilidades se establecen (art. 12) las siguientes:

- a) ser diputado o miembro de «alguna institución semejante en otro Estado miembro del Parlamento Europeo» (en otras palabras, el diputado de cualquier otro Estado miembro de la UE que esté al mismo tiempo votado, en las elecciones de Ayuntamientos);
- b) ser miembro del Parlamento Europeo;
- c) pertenecer a una fuerza armada (*a disciplined force*) en el sentido del art. 47, apdo. 1, de la Constitución;
- d) ser empleado o funcionario del Ayuntamiento (*in the employment of the Council*) para el que se desee presentar candidatura;
- e) desempeñar algún cargo o puesto cuyas funciones impliquen responsabilidad en la organización y dirección de elecciones al mismo Ayuntamiento o en la elaboración o revisión de cualquier censo electoral;

- f) haber sido declarado quebrado y no estar rehabilitado (*an undischarged bankrupt having been adjudged*) bajo la ley vigente en Malta;
- g) estar sometido a interdicción o incapacitado por enfermedad mental o prodigalidad (*prodigality*) por un tribunal de Malta o estar declarado demente (*determined to be of unsound mind*) de cualquier modo;
- h) estar cumpliendo pena de prisión (*-serving a sentence of imprisonment*), cualquiera que sea su nombre (*by whatever name called*), de más de doce meses impuesta por un tribunal de Malta o estar aún bajo el período de suspensión de la ejecución de dicha pena;
- i) ser miembro del Poder Judicial (*member of the Judiciary*);
- j) estar excluido de la pertenencia al Ayuntamiento (*disqualified from membership of the Council*) por la presente Ley o en virtud de ella o de cualquier otra vigente en ese momento en Malta.

La Ley añade al final de la lista que no podrá permanecer en el cargo el concejal que resulte elegido durante su mandato como concejal de cualquier otro Ayuntamiento o nombrado para algún cargo legalmente incompatible con el de concejal, alcalde o teniente de alcalde. En este caso, el concejal pierde esta condición y se aplica automáticamente el procedimiento previsto por la propia Ley (art. 9.º) para la cobertura de los puestos que queden vacantes durante el período legal de la corporación.

La Ley establece asimismo (art. 13) una que podríamos llamar en cierto modo garantía de inamovilidad para los concejales, inspirada sin duda de la tradición inglesa, a saber, que ningún concejal debidamente elegido «puede ser trasladado sin su consentimiento por el Gobierno ni ser puesto de algún otro modo en una situación que le excluya legalmente del cargo de concejal, alcalde o teniente de alcalde».

Finalmente, se especifica (art. 12, aptdo. 2) que los concejales son reelegibles (se sobreentiende que indefinidamente, al no añadirse nada).

Por lo demás, se prevé con cierta minucia la posibilidad de dimisión del concejal (art. 17), disponiéndose que el interesado debe comunicárselo por escrito al Secretario (*Executive Secretary*) del Ayuntamiento y que la dimisión no surtirá efecto hasta el día en que éste la reciba. El Secretario procede a registrarla inmediatamente y desde esa fecha queda oficialmente vacante el puesto. Se pone entonces en marcha el procedimiento de elección parcial (art. 9.º), que la Ley llama «elección incidental» (*casual election*). En primer lugar, el Secretario tiene que comunicar la dimisión dentro de los seis días siguientes al Ministro competente y al Presidente de la Junta Electoral (*Chief Electoral Commissioner*), y se celebra la elección correspondiente en plazo no superior a los treinta días desde la fecha de la vacante (es decir, la fecha de recepción por el Secretario del Ayuntamiento de la carta de dimisión).

La Ley establece (art. 18), dicho sea incidentalmente, lo que podríamos llamar cese automático en la condición de concejal por incomparecencia injustificada (*absence... not justified*) a seis Plenos seguidos del Ayuntamiento o en total (*in the aggregate*) a más de una tercera parte de los Plenos a lo largo de seis meses. En este caso, debe el Secretario de la corporación informar al

Alcalde y acto seguido al Ministro. El Alcalde incluirá acto seguido las incomparecencias en el orden del día del Pleno siguiente, para que se pueda discutir si estaban o no justificadas. Por su parte, el Ministro, una vez informado por el Secretario, envía a éste comunicación de cese del concejal en cuestión, pero si el Pleno ha resuelto mientras tanto que las ausencias se debían a una causa justificada (*that the absence is due to a justifiable cause*), el Secretario lo notificará igualmente al Ministro con la recomendación del Ayuntamiento de que no se declare vacante el puesto.

3.2.3. Duración del mandato

Las elecciones se celebran cada tres años (art. 8.º, aptdo. 1) y en principio el día 2 (dos) de febrero o de marzo, pero la ley prevé expresamente la posibilidad de que el Primer Ministro señale otra fecha.

La Ley prevé (art. 8.º, aptdo. 3) el caso (por lo demás bastante improbable) de que no se hayan propuesto candidaturas para la fecha convocada. En este caso el Ministro designará una Comisión Gestora (*a Committee of Management*) que hará las veces del Ayuntamiento hasta que se elija el nuevo, operación que deberá realizarse dentro de los doce meses siguientes a la fecha de convocatoria originaria. El que se elija durará tres años igualmente.

3.2.4. Procedimiento de elección

Como queda dicho (*vide supra*, I, C, primer pfo. *in fine*), consiste, igual que para las elecciones parlamentarias, en el «voto único transferible», que, como también advertimos, es bastante complejo por la cantidad de operaciones matemáticas que requiere la asignación de todos los escaños de cada circunscripción a la vista de la pluralidad de opciones que contiene cada papeleta de voto válidamente emitida. Por eso reservamos para el Anexo al presente estudio la descripción detallada de esas operaciones, que ilustraremos con un ejemplo tomado de la propia ley electoral maltesa. Nos limitaremos por el momento a exponer muy brevemente los rasgos esenciales de la fórmula, cuya originalidad consiste en hacer compatible el voto directo, en primera instancia, por así decir, a favor de un candidato individual con la posibilidad de votar, también, en el orden de prelación que el propio elector deberá especificar so pena de nulidad de esas opciones adicionales, por los demás (o por alguno de los demás) nombres impresos en la papeleta oficial de voto. De este modo se consigue cierta representación proporcional de las minorías sin perjuicio de dar un papel preferente al voto individual uninominal. He aquí los elementos básicos del sistema:

- primero, el elector pone en su papeleta oficial de voto (que se le habrá enviado con varios días de antelación) el número 1 enfrente (o, si se

- prefiere, al lado) del candidato al que desee votar; es lo que se llama «primera preferencia» (*first preference*);
- segundo, «puede» (es una opción, no una obligación) ir poniendo a continuación un 2, un 3, un 4, un 5, un 6, etc., delante de cada uno de los demás nombres, según cuál sea respectivamente su segunda, su tercera, su cuarta, su quinta y su sexta preferencia (bien entendido que no tiene obligación de señalar a todos los candidatos). Los votos que se ajusten a esta norma son, según la ley, «votos transferibles» (*transferable votes*), y las preferencias así expresadas reciben los nombres de segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta preferencia, etc. En consecuencia, la Ley declara «no transferible» (*non-transferable paper*) toda papeleta en la que:
 - no se haya puesto el número 1 como indicador del candidato por el que se desea votar;
 - se haya puesto, por el contrario, el 1 al lado de dos o más nombres;
 - se hayan puesto a la vez el 1 y cualquier otro número delante de un candidato;
 - por las razones que sean, no se pueda determinar el candidato de primera preferencia.

Terminada la votación, el primer acto del escrutinio consiste en poner en sendas bandejas, ordenadas por nombres (y agrupadas en paquetes de cincuenta), las papeletas de cada uno de los candidatos por los que se haya expresado válidamente una primera preferencia (dicho de otro modo, las papeletas en las que figure el número 1 delante de un candidato, y sólo delante de él).

La segunda operación (en realidad la primera aritméticamente hablando) consiste en contar el número de papeletas en cada bandeja, es decir, las emitidas como primera preferencia a favor de cada uno de los candidatos, y dividir la suma total por el número de escaños de la circunscripción incrementado en una unidad (por ejemplo, si son 5, se dividirá por 6; si son 7, por 8, etc.), y el cociente así obtenido, incrementado igualmente al entero siguiente, se considerará, con el nombre de «cupo» (*quota*), como el número de votos suficiente para obtener un puesto. Los candidatos que gracias a su alto número de «primeras preferencias» igualen o superen el «cupo» obtienen, pues, un puesto cada uno.

A menos que los resultados hayan sido casi igualados (o que haya menos candidatos que puestos, hipótesis posible pero muy poco probable), empiezan las operaciones, consistentes *grosso modo* en repartir primero las segundas y sucesivas preferencias de las papeletas del candidato que haya conseguido el mayor número de primeras preferencias entre los que no hayan llegado al «cupo» y sumárselas a cada uno de éstos. Si alguno, con sus propias primeras preferencias más las que haya recibido del candidato vencedor, alcanza el cupo, queda proclamado también.

Teóricamente es posible que los sobrantes del mayor de los vencedores beneficien a todos los que hayan quedado por debajo de la «*quota*», pero sería de todo punto excepcional en la realidad. En consecuencia, serán necesarias

nuevas rondas o turnos de escrutinio o recuento, en las que se tendrán en cuenta las preferencias aún no repartidas del primero y esta vez además las segundas, terceras, cuartas, etc., del segundo de los vencedores, y así sucesivamente hasta que se provean todos los escaños. No es raro, como se verá en el ejemplo del Anexo, que en circunscripciones numerosas hagan falta más de diez escrutinios para cubrir todos los puestos.

Ahora bien, el Reglamento Electoral municipal (igual que los demás ordenamientos nacionales de voto único transferible) establece un límite (por lo menos teórico) al número posible de rondas de escrutinio, disponiendo que si al final de una de ellas ningún candidato tiene ya sobrante (por haberse adjudicado, sus segunda, tercera, cuarta, etc., preferencias a otros) y queda uno o más puestos por proveer, la Junta eliminará de oficio al candidato que tenga en ese momento menos votos en total (es decir, sumando los que haya conseguido individualmente y los de «preferencias» que se le hayan añadido en rondas anteriores), los cuales se «asignarán» a los candidatos aún no electos que estén inmediatamente por encima.

Una última observación: en una clara (y, a nuestro juicio, loable) imitación del sistema electoral británico, todo candidato debe depositar de antemano una fianza (*a deposit*), actualmente fijada en 40 (cuarenta) libras maltesas (o sea, unos 9,30 —nueve coma treinta euros—), equivalente aproximadamente a cuatro días del salario medio, y si el candidato no logra alcanzar el 10 por 100 (diez por ciento) del número resultante de dividir el total de votos válidamente emitidos por el de puestos de la circunscripción más uno (es decir, por 8 si los escaños son 7), sea el 10 por 100 de lo que, como veremos, la Ley llama la «cuota» necesaria para lograr un puesto, el candidato pierde la fianza.

3.3. Altos cargos: del Alcalde (*Mayor*) y del Teniente de Alcalde (*Deputy Mayor*)

Expondremos por este orden el modo de elección, la duración del mandato, las funciones y facultades del cargo, la remuneración y, por último, la exigencia de responsabilidad política por parte del Ayuntamiento en Pleno.

3.3.1. Elección

Quedará nombrado Alcalde (art. 25) el concejal (*Councillor*) que haya obtenido en los últimos comicios el mayor número de votos en el primer recuento (*in the first count*) entre los candidatos del partido político que hubiere conseguido la mayoría absoluta (*the absolute majority*) en el Ayuntamiento. El así nombrado tomará posesión en el primer Pleno siguiente a las elecciones. Si rehúsa el cargo, lo asumirá el concejal del mismo partido con el segundo número de votos y así sucesivamente hasta que quede provisto el cargo.

Será Teniente de Alcalde el concejal del citado partido que haya conseguido, aparte del Alcalde, el mayor número de votos, siendo aquí aplicables *mutatis mutandis* las normas descritas para el alcalde.

Si ningún partido político ha obtenido mayoría absoluta de escaños, o si, por cualquier razón, no se ocupa el cargo de Alcalde conforme a lo expuesto, procederá el Ayuntamiento en su primer Pleno, una vez que los concejales electos hayan prestado juramento, a elegir sucesivamente Alcalde y Teniente de Alcalde entre sus miembros. Cada concejal podrá proponer a cualquier otro para uno u otro cargo y en el caso de dos o más propuestas para el mismo puesto, se realizará una votación por orden alfabético de apellidos y, si dos o más candidatos tuvieren nombre y apellido idénticos, se determinará por sorteo el orden de prioridad.

Cada concejal votará diciendo en voz alta «Sí», «No» o «Me abstengo» respecto a cada uno de los candidatos en dicho orden, computándose como abstención la negativa a expresar preferencia alguna, y quedará elegido el primer candidato que obtenga mayoría simple (*a simple majority*). Si no pudiere quedar elegido ningún candidato de este modo, se repetirá la votación otras cinco veces en la misma sesión.

Si por cualquier motivo el Ayuntamiento fuere incapaz de elegir Alcalde o Teniente de Alcalde tras seis votaciones consecutivas en el mismo Pleno, se aplazará la sesión «al mismo día, hora y lugar» (*to the same day, time and place*) de la semana siguiente y se repetirá el procedimiento descrito. Sin embargo, si después de haberse celebrado otras seis votaciones consecutivas (*if after a further consecutive votes have been taken*), el Ayuntamiento no ha podido elegir alcalde o, en su caso, de teniente de alcalde aún, asumirá las funciones del uno o del otro por un lapso de tres meses el concejal que en las últimas elecciones hubiere obtenido el mayor número de votos en el primer recuento entre los pertenecientes al partido político que haya conseguido más votos en ese mismo escrutinio (o, si dicha persona se niega, quien haya sido el segundo en número de votos y así sucesivamente), o bien el concejal de más edad (*the councillor most senior in age*) (y si éste se niega, quien le siga en edad, y así sucesivamente).

Todos estos trámites se repetirán transcurridos los tres meses y, si fuere menester, al cabo de otro lapso de tres meses, hasta que resulte elegido Alcalde o Teniente de Alcalde conforme al procedimiento expuesto al principio.

3.3.2. Duración del mandato

El Alcalde y el Teniente de Alcalde ejercerán el cargo hasta que expire el mandato del Ayuntamiento, es decir, hasta tres años después del día de su respectiva designación, salvo el supuesto de dimisión o el de destitución por el propio Ayuntamiento en las condiciones que más abajo se exponen (exigencia de responsabilidad política).

3.3.3. *Funciones y facultades*

Como hacen muchas otras leyes nacionales, la maltesa encomienda en primer lugar (art. 26) a los alcaldes la representación del Ayuntamiento «a todos los efectos», y en particular (art. 27) su representación legal y en juicio (*legal and judicial representation*).

En segundo lugar, el Alcalde (o el Teniente de Alcalde en su lugar) preside «todas» las sesiones del Ayuntamiento (art. 26, aptdo. 1).

En tercer lugar «supervisa todas las actuaciones (*functions*) del Ayuntamiento» (art. 26, *ibidem*).

En cuarto y último término se confiere a los regidores municipales (art. 26, aptdo. 2) «competencia para promover las finalidades y disposiciones de la Ley en la localidad» (*responsibility for the furtherance of the objects and provisions of this Act in the locality*) y les impone además el deber de «cooperar entre ellos» (*shall cooperate between themselves*) «para el mayor bien de las localidades a las que representan».

3.3.4. *Remuneración*

Se pagará al Alcalde o al Teniente de Alcalde, o en su caso al concejal que haya asumido las funciones del regidor estando vacante el cargo (art. 32), la «asignación» (*allowance*) que el Ayuntamiento considere «razonable», que no podrá, sin embargo, exceder el 33 por 100 (treinta y tres por ciento) de los «honorarios» que se estén pagando en cada momento a los miembros de la Cámara de Representantes. Estamos ante un precepto poco usual en las legislaciones nacionales de régimen local.

3.3.5. *Responsabilidad política ante el Ayuntamiento*

La Ley prevé (art. 29) la posibilidad de que el Alcalde (o, en su caso, el Teniente de Alcalde) sea destituido en virtud de una «moción de censura» aprobada por la mayoría de los concejales en el Pleno (el texto inglés dice literalmente «*motion of no confidence*», «moción de no confianza», pero preferimos utilizar la terminología española clásica). La propuesta de moción deberá ir firmada por un tercio, como mínimo, de los concejales, especificar sus motivos (*specify the reason*) y proponer el nombre de otro concejal para su elección como Alcalde o, según sea el caso, Teniente de Alcalde.

Se trata, pues, de un interesante ejemplo de lo que los comentaristas de la llamada Ley Fundamental de Bonn de 1949 (que es, salvando los matices terminológicos, la Constitución en sentido propio y pleno de la República Federal de Alemania) designan como «votación de censura constructiva» (*konstruktives Misstrauensvotum*), figura que, introducida precisamente por dicha Ley Fundamental e imitada por cierto por la Constitución española (art. 113), se debe a la preocupación por evitar el peligro de precariedad e inestabilidad derivado de mociones de censura, a menudo fruto de alianzas ocasionales entre

fuerzas políticas completamente dispares, que sólo buscan derribar al Ejecutivo en funciones sin proponer candidato alguno como solución alternativa.

La moción debe discutirse entre los cinco y los diez días de su presentación. Sin embargo, si por cualquier razón no vuelve a reunirse el Ayuntamiento o no se adopta acuerdo en ese plazo, podrán los proponentes señalar fecha y orden del día para esa reunión y, previa notificación formal a todos los concejales, se celebrará la sesión en esa fecha con la única finalidad (*with the sole purpose*) de discutir y decidir la moción.

La Ley prevé, sin perjuicio de lo anterior, la posibilidad (art. 29A, añadido en el 2005) de que una sesión plenaria a instancias de más de la mitad de los concejales, con indicación del orden del día, y, en caso de que no se celebre el Pleno dentro de la semana siguiente, que puedan convocarlo y fijar el orden del día los propios solicitantes. Aunque no se habla en absoluto de moción de censura, es clara la finalidad del precepto (tanto más cuanto que se inserta justo después del que habla de esta clase de mociones), a saber, evitar posibles maniobras dilatorias del Alcalde (o del Teniente de Alcalde) en funciones para retrasar en lo posible el debate de la moción.

3.4. Funciones y facultades de los Ayuntamientos

Conforme a una técnica legislativa típicamente anglosajona, la Ley empieza (art. 3.º, aptdo. 2, primer inciso) por definir en términos tan breves como genéricos la naturaleza jurídico-institucional de los Ayuntamientos (obsérvese una vez más que nunca habla de municipios ni de corporaciones como tales entidades jurídicas) para enumerar inmediatamente (mismo art. y aptdo., inciso segundo, con sus tres letras *a*, *b* y *c*), por otra parte, más por razones jurídicas y económicas y no *ratione materiae*, tres tipos de actuación que los Ayuntamientos tienen terminantemente prohibidas (y que, dicho sea en honor a la verdad, también lo están total o parcialmente en muchas legislaciones nacionales). Sólo en la «Parte» o Capítulo IV, precisamente bajo el epígrafe «Funciones, procedimientos y sesiones de los Ayuntamientos» (arts. 33-48) se especifica de modo detenido y sistemático el contenido u objeto material de las competencias locales.

Por nuestra parte, y quizá por espíritu de lógica formal, vamos a proceder en el orden inverso, o sea, diciendo primero (subaptdo. 1) lo que los Ayuntamientos pueden (mejor dicho, deben) hacer, y sólo en segundo lugar (subaptdo. 2) las limitaciones jurídicas y económicas que se les imponen.

3.4.1. Competencias de los Ayuntamientos

Se enumeran de modo no ya concreto, sino poco menos que casuístico, en el art. 33, aptdo. 1, del modo siguiente:

- a) cuidado y mantenimiento, así como mejora (*upkeep and maintenance of or improvements in*) de las calles y aceras que no sean de dominio pri-

- vado (bien entendido, se añade inmediatamente, que el mantenimiento incluye la reparación y reposición del firme, pero no la «reconstrucción»);
- b) recogida y retirada de basuras, así como cuidado y mantenimiento de todos los aseos públicos (*public conveniences*), recipientes para basuras;
 - c) instalación (*establishment*), cuidado y mantenimiento de espacios para juegos infantiles, jardines públicos y centros deportivos, culturales o de otra clase de ocio y, como parte, en su caso, de un plan nacional, la administración de bibliotecas locales, con obligación de tomar medidas para que estas últimas sean accesibles a toda persona, incluyendo a quienes se desplacen en silla de ruedas;
 - d) señalización vial, instalación y mantenimiento de marquesinas para autobuses y señalamiento de zona peatonales y de estacionamiento público, así como protección de los niños «en las cercanías de los colegios»;
 - e) hacer propuestas y, en lo posible, ser consultados por las autoridades competentes antes de que éstas introduzcan cambios en las regulaciones de tráfico que afecten directamente a la localidad;
 - f) hacer recomendaciones a la autoridad competente en relación con planes de ordenación urbana o de edificación y participar plenamente en la toma de acuerdos sobre denominación o, en su caso, cambio de nombre de las calles;
 - g) dictar directrices (*to issue guidelines*), «dentro de los parámetros, en su caso, de un plan nacional», sobre cuidado, restauración, diseño o modificación de fachadas de edificios o parte de edificios normalmente visibles desde la calle, incluyendo iluminación, tipos de materiales utilizados, anuncios y frontispicios de tiendas, y en el caso de locales abiertos al público, sobre accesibilidad a toda clase de personas (incluyendo, una vez más, las personas que utilicen sillas de ruedas);
 - h) ayudar a los ciudadanos, en unión, cuando proceda, con la autoridad competente, suministrándoles información sobre derechos de los ciudadanos (*rights of citizens*) en general, incluyendo información sobre derechos de los consumidores, transporte, comunicaciones, instalaciones turísticas, tributación, seguridad social, sanidad pública y otras materias de interés y utilidad públicos;
 - i) asesorar y, cuando proceda, ser consultadas por las autoridades encargadas de tomar decisiones que afecten directa o indirectamente al Ayuntamiento y a los residentes en la población;
 - j) procurar, en el marco de planes nacionales y en unión con las autoridades competentes, el establecimiento, cuidado y mantenimiento de guarderías, jardines de infancia y otros servicios o instalaciones educativas;
 - k) colaborar con las autoridades competentes, igualmente en el marco de planes nacionales, en la creación, cuidado y mantenimiento de centros de salud y rehabilitación, dispensarios del Estado (*government*

- dispensaries*), centros de sanidad de distrito (*health district offices*) y residencias de ancianos (*and homes for senior citizens*);
- l) proponer al Ministro competente en materia de educación, los nombramientos de presidentes de consejos de escuelas primarias;
 - ll) cualquier otra función que les delegue el Gobierno «por conducto del Ministro competente» (*through the Minister*) mediante Orden publicada en el Boletín Oficial (*by means of an order published in the Government Gazette*);
 - m) finalmente, cualesquiera otras «obras, objetos, asuntos y servicios» que no estén excluidos del ámbito de competencia de los Ayuntamientos por alguna ley ni asignados a ninguna otra autoridad (la típica cláusula de «cajón de sastre», a *catch-all-provision*, como se dice familiarmente inglés), que se inserta, por lo demás, en la casi totalidad de los ordenamientos nacionales).

Antes de pasar a lo que los Ayuntamientos no pueden hacer por disposición expresa de la Ley, señalemos los medios jurídicos o legales concretos que la propia Ley pone a su disposición para la ejecución o puesta en práctica de sus atribuciones. Nos referimos, para ser más precisos, a las «ordenanzas municipales» (*bye-laws*), que los Ayuntamientos quedan expresamente facultados (art. 343) para promulgar «con el fin de realizar sus funciones y prevenir o suprimir molestias» (*and for the prevention and suppression of nuisances*) en la población.

Por último, se faculta a los municipios en el apartado *m* del citado art. 33 (que antes hemos omitido deliberadamente por no considerarlo sustantivo, sino instrumental) para «concertar acuerdos con cualquier ente público (*to enter into agreements with any public body*) o departamento gubernamental para la delegación al Ayuntamiento de alguna de las funciones de ese ente o departamento».

3.4.2. *Limitaciones a la competencia municipal*

Pasamos por fin a señalar lo que, según la ley, no pueden las corporaciones locales hacer en ningún caso. Aquí procede distinguir dos clases de preceptos: por un lado, los genéricos, que son, por su propia naturaleza, los más significativos, y, por otro lado, los específicos (de hecho sólo hay uno), que se refieren a cierto tipo de obras o servicios. Los exponemos por este orden.

Ya en el artículo 3.º (aptdo. 2, segundo inciso, letras *a*, *b* y *c*, como queda dicho en el párrafo inicial del presente apartado D), se prohíbe terminantemente a los entes locales:

- a) tomar a préstamo o prestar dinero (*borrow or lend any monies*), «salvo con autorización del Ministro y de acuerdo con el Ministro competente en materia de Hacienda»;

- b) concertar forma alguna de asociación comercial en el desempeño de sus funciones o por otro concepto, salvo autorización por escrito del Ministro;
- c) delegar ninguna de sus funciones de un modo que no sea el establecido en la propia Ley.

La primera de estas prohibiciones, que en mayor o menor grado aparece en la casi totalidad de las legislaciones nacionales, obedece palmariamente a dos preocupaciones: primera, poner límites a la autonomía financiera de los entes locales para que no incurran en gastos excesivos en detrimento de su hacienda y en último término de los contribuyentes del municipio, y segunda, preservar también el equilibrio de la contabilidad nacional a la vista del peso creciente de las haciendas municipales, especialmente las de las ciudades importantes, en el conjunto de las Administraciones públicas.

La segunda prohibición, también frecuente en Derecho comparado (pero en bastante menor medida), se inspira en el temor al peligro de corrupción (de «colisión político-financiera», según la expresión acuñada en la ciencia política y económica) que implica la participación directa de un ente público en negocios mercantiles y privados.

La tercera, por fin, responde, como adelantábamos, a un principio elemental (éste sí que es universal) según el cual un órgano de representación política sólo puede delegar de modo muy limitado unas funciones investidas hasta cierto punto de un carácter soberano, siquiera a escala local.

Por último, la prohibición concreta, de contenido puramente sectorial, como decíamos (art. 33, aptdo. 2), o las «carreteras principales y de distribución (*Arterial and distributor roads*) especificadas en el Plan de Estructuras, los monumentos nacionales, los parques o jardines nacionales, las instalaciones industriales, puertos, aeropuertos y otros terrenos, entidades, edificios y bienes enumerados en el Anexo Cuarto». Todos estos bienes y elementos son, en efecto, «competencia del Estado» (*responsability of the Government*) salvo la posibilidad ya citada de delegación por el Estado a los municipios de ciertas funciones, y quedan, por lo tanto, excluidos de la competencia de los Ayuntamientos.

Expuestas las funciones y los límites, pasamos ya al

3.5. Procedimiento

La mayoría se regula primero (brevemente) en los artículos 41 al 47, que sientan unas normas generales, la mayoría relativas al deber de publicidad y de informar a los medios de comunicación social (en lo sucesivo, «los medios»), y a la posibilidad de crear comisiones, y luego (con mucha mayor extensión) en el Anexo Sexto, precisamente bajo el título «procedimiento» (*standing orders*). Hacemos a continuación un resumen, empezando por las reglas de carácter general y ocupándonos seguidamente de las de índole netamente técnica y procesal, no sin hacer constar de antemano que es excep-

cional la minucia con que se regula el procedimiento de discusión y votación de los órganos representativos. Se configura, en efecto, el Pleno del Ayuntamiento como un verdadero «mini Parlamento» desde el punto de vista procedimental.

3.5.1. *Periodicidad*

Se reunirá el Ayuntamiento una vez al mes como mínimo, a no ser que el Alcalde acuerde convocarlo en intervalos más breves. Se reunirá asimismo a petición de un número igual al tercio más uno de los concejales (art. 43).

3.5.2. *Publicidad*

Toda sesión plenaria será «pública» (... *shall be open to the public*). La ley prevé inmediatamente (art. 44, aptdo. 2) la posibilidad de que el Pleno «acuerde proseguir a puerta cerrada» (*resolves itself into committee*), pero añade que «las deliberaciones a puerta cerrada» (*the proceedings in committee*) se considerarán «parte de las deliberaciones del Ayuntamiento en sesión ordinaria» (es decir, que esas actuaciones deberán hacerse públicas en su totalidad, como si toda la sesión hubiese transcurrido en público).

La ley obliga además (art. 46) a que se dispongan «instalaciones adecuadas» (*reasonable facilities*) para los representantes de los medios «debidamente acreditados» a fin de que puedan elaborar informes de las sesiones «y transmitirlos a su respectivo medio de comunicación, previo pago por ellos o por el medio de los gastos eventualmente ocasionados» (el inciso final entrecomillado resulta inusual en esta clase de leyes, si bien es verdad que en la práctica las corporaciones locales hacen a menudo compartir a los medios una parte sustancial de los gastos de teléfono, telégrafo, informática u otros mecanismos).

Como garantía adicional de la publicidad se regula detalladamente la obligación de levantar acta de cada sesión (Anexo Sexto, arts. 4.º, 5.º, a y b, y sobre todo el 14, uno de los más largos, por cierto, del Anexo). Conforme a una norma elemental y de aplicación universal (al menos en teoría), es obligado (art. 5.º, a) salvo acuerdo en contrario del propio Pleno «por razones de urgencia», incluir como primer punto del orden del día (*order of business*) el acta de la sesión anterior, que se deberá leer y debatir. Ahora bien, como normalmente ya se ha enviado o repartido a cada concejal un ejemplar antes de la reunión, se aplica la salvedad de la propia Ley (art. 5.º, a, citado) de que «se podrá dar el acta por leída» (*the minutes may be taken as read*).

El acta, redactada por el Secretario de la Cámara, debe contener todos los datos necesarios para la identificación de la sesión, de los asistentes, de las ausencias justificadas, de las mociones presentadas y enmiendas formuladas, de las votaciones (indicando si en algún punto ha utilizado el presidente de la sesión su voto dirimente), de las decisiones del Presidente, en su caso, sobre cuestiones de orden, de las horas de entrada y salida de los concejales y, final-

mente, de la fecha y hora de la reunión siguiente (señalemos que no es habitual que un texto legal obligue a consignar no ya los miembros presentes al empezar la reunión, dato que por otra parte figura en las listas de asistencia debidamente firmadas, sino incluso el momento en que entra o se ausenta cada uno de los asistentes).

El acta, una vez aprobada por el Ayuntamiento en Pleno, tendrá el carácter de «acta oficial del Ayuntamiento» (*the official minutes of the Council*) y, con la firma del Presidente de la sesión (normalmente el Alcalde) y del citado Secretario municipal, quedará elevada a «documento de libre acceso para el público» (*public document*).

3.5.3. *Especificidad o concreción*

También en virtud de una regla tan convencional como palmaria en el plano lógico y también práctico, toda sesión del Pleno tiene que ser convocada con un orden del día previamente repartido a los miembros del Ayuntamiento. No hay, pues, novedad alguna en este punto. Pero sí llama la atención que la Ley (Anexo Sexto, art. 5.º citado) la meticulosidad con que se enumeran los puntos sucesivos (doce en total, de los cuales los dos primeros se refieren al acta de la sesión anterior). Son los siguientes:

- a) y b) Acta como queda dicho, de la sesión precedente;
- c) asuntos cuyo examen está expresamente impuesto por una ley o una disposición reglamentaria (*by law or regulation*);
- d) asuntos derivados de la última acta y, en su caso, materias pendientes de la última sesión (*business, if any remaining from the last meeting*);
- e) comunicaciones que el Alcalde desee hacer al Pleno;
- f) respuesta a preguntas de los concejales;
- g) examen de dictámenes y actas de las comisiones y subcomisiones;
- h) informes de funcionarios (*officers*) del Ayuntamiento;
- i) autorización del sellado oficial, esto es, autenticación de documentos (el sello —conforme al art. 25— debe ser puesto por el Secretario en presencia de dos concejales, que firmarán en calidad de testigos);
- j) autorización de la firma de órdenes de pago;
- k) debate de las mociones y recomendaciones en el orden en que hayan sido notificadas;
- l) otros puntos mencionados en la convocatoria.

3.5.4. *Principio de continuidad*

Por razones que podríamos llamar de economía procesal o funcional (y probablemente también para desalentar las tentativas de obstrucción parlamentaria mediante un recurso excesivo a las mociones de suspensión o apla-

zamiento), el Anexo dispone (art. 29) que cuando se suspenda o aplaze una sesión (*Where a meeting is adjourned...*), las actuaciones ulteriores (*the subsequent proceedings*) se considerarán como «parte de la reunión originaria» y ya no se emitirán avisos ni órdenes del día, excepto la correspondiente notificación a los miembros no presentes.

3.5.5. *División del trabajo (comisiones)*

La Ley autoriza (pero no obliga) al Ayuntamiento en Pleno a «designar comisiones» (art. 47) con el fin de que ayuden a la Corporación en el desempeño de sus funciones. Estas comisiones (*committees*) estarán compuestas por un presidente (*chairman*) designado entre los concejales y no más de otras cuatro personas «que no serán necesariamente concejales» (rasgo este último que no es frecuente, pues lo normal es que se exija precisamente la calidad de concejal), «salvo —especifica el Anexo Sexto (art. 26)— que se disponga otra cosa por ley o por disposición reglamentaria». Sus componentes no percibirán, por lo demás retribución alguna.

El Anexo Sexto especifica (art. 26) que el Pleno puede en cualquier momento crear las comisiones que juzgue conveniente (art. 26), así como disolverlas o modificar su composición (con la única salvedad de la no revocación de acuerdos o resoluciones plenarias antes de los seis meses siguientes, es decir, que no se puede disolver ni modificar ninguna comisión antes de pasar seis meses desde su creación o, en su caso, desde su última modificación). El Alcalde es miembro nato (*member ex officio*) de todas las comisiones.

Ahora bien, hay un caso en que la creación de comisiones es obligatoria (citado art. 46, aptdo. 6, letra a), concretamente cuando una localidad tenga «más de una ciudad» (*when a locality includes more than one town*). El Ayuntamiento debe, en efecto designar una comisión por «cada ciudad, aldea o caserío» (*for each town, village or hamlet*) con una población de más del décimo, por lo menos, de dicha localidad», «a fin de que informe regularmente (*to report regularly*) sobre las necesidades de esa ciudad, aldea o caserío...». El presidente será un concejal y los demás miembros deben ser electores inscritos como tales en el Censo Electoral de Ayuntamientos (*Local Council's Electoral Register*) relativo a esa ciudad, aldea o caserío.

En cuanto a las subcomisiones (art. 29), compete al Ayuntamiento en Pleno su creación, así como decidir su nombre, su mandato específico (*terms of reference*), el número de sus componentes y seleccionar las entidades a las que vaya a invitar a proponer vocales. Las subcomisiones podrán (y ésta es otra singularidad de la ley maltesa) constar en su totalidad de personas que no pertenezcan al Ayuntamiento.

3.5.6. Orden de los debates

a) *Presidencia*

Incumbe, como ya adelantamos, al Alcalde o, en su defecto, al Teniente Alcalde (arts. 26, aptdo. 1, y 31, aptdo. 1, respectivamente). Si estuvieran ambos impedidos momentáneamente (o vacantes ambos puestos), presidirá el concejal de más edad que acepte hacerse cargo de la función presidencial (art. 31, aptdo. 3).

b) *Quórum para deliberar*

El quórum de presencia (*the quorum necessary for the transaction of business*) es la mitad más uno (más precisamente «un número entero por encima del cincuenta por ciento») del número de concejales en activo «y no excluidos por razón de interés declarado» en el asunto (*and not debarred by reason of a declared interest*) (sobre el «interés declarado», *vide infra*, c, Uso de la palabra).

De no haber *quorum* en el momento de reunirse el Pleno o si durante la sesión cae por debajo del *quorum* el número necesario de concejales presentes no descalificados, el asunto que no pueda discutirse en esa sesión se tratará en la próxima o bien el día que señale el Alcalde. Pero si se suspenden dos Plenos consecutivos por falta de *quorum*, se reduce el necesario para el Pleno siguiente al cincuenta por ciento de los concejales en activo no descalificados por «conflicto de intereses» (*not debarred from attending due to conflict of interest*), y si el número así reducido no es un número entero, se reducirá el *quorum* al máximo entero por debajo del cincuenta por ciento, que no podrá en ningún caso ser menos de dos.

c) *Uso de la palabra*

Los concejales hablan sentados (art. 16 del Anexo Sexto) y deben dirigirse siempre al Alcalde (art. 18, aptdo. 1). Las intervenciones no podrán durar más de diez minutos para presentación de una propuesta o moción de su autor (*mover*) ni más de cinco minutos en los demás casos, «salvo con el consentimiento del Pleno».

El orador que haya presentado una moción (*The mover of a motion*) tiene derecho a replicar a los intervinientes antes de que se someta aquélla a votación, y si se ha propuesto una enmienda, tiene derecho a contestar inmediatamente antes de que ésta se vote. En ningún caso podrá (quien conteste) introducir o plantear puntos nuevos.

La Ley, que en este punto, como en tantos otros, da regulación formal a los usos del Parlamentarismo británico, prevé (art. 16) que si un concejal tiene participación o interés económico (*pecuniary interest*), directo o indirecto, en un contrato o proyecto de contrato o cualquier asunto de discusión ante

el Pleno, debe declararlo lo antes posible una vez empezada la sesión y abstenerse de hablar o de votar sobre el tema y, a menos que el asunto se esté tratando como parte de un dictamen de comisión o subcomisión y no se convierta en materia de un debate aparte, abandonar la reunión mientras dure el debate. Todo concejal en esta situación deberá hacer constar en el acta los detalles de la declaración hecha en el Pleno y, en su caso, el hecho de abandonar la reunión.

Todo concejal debe asimismo (art. 20 de la Ley) declarar al Pleno (esta vez por escrito) cualquier vínculo familiar que pueda existir según su conocimiento, entre él mismo y personas que a sabiendas suyas estén desempeñando un cargo en el Ayuntamiento o que vayan a presentar su candidatura al mismo. Las comunicaciones de esta clase serán puestas cuanto antes por el Secretario en conocimiento del Ayuntamiento, el cual debe a su vez hacerlas constar en acta. Por su parte el concejal declarante tiene que abandonar la reunión en cuanto empiece a examinar el asunto, y se hará constar igualmente en acta esta retirada. Si no lo hace, podrá ser condenado sumariamente (... *shall be liable in summary conviction*) a una multa de hasta 300 libras maltesas (unos 70 —setenta— euros) y a inhabilitación para el ejercicio del cargo por cinco años.

d) *Examen de las proposiciones (motions) y las enmiendas (amendements)*

El primer requisito para la discusión de una propuesta o moción de carácter sustantivo es que se haya incluido el asunto en el orden del día, o bien que su autor (*the mover*) lo haya comunicado por escrito y entregado al Secretario seis días antes, por lo menos. Por el contrario, las mociones o propuestas de trámite o de pura forma, minuciosamente enumeradas en el Anexo ², quedan exentas de preaviso (dicho sea incidentalmente, parece discutible que una de ellas, concretamente la de «modificar un acuerdo», esté exenta del requisito, ya que, a nuestro juicio, se trata de una cuestión de fondo en la medida en que pueda afectar al contenido de la resolución).

El segundo requisito es que la moción sea defendida oralmente por su autor o bien por otro concejal de no serlo, se considera retirada, a no ser que el Pleno aplaque su examen, y en este último caso se requiere de nuevo previo aviso para su presentación.

² Bajo el epígrafe «*Motions moved without notice*» se enumeran, en efecto, las 15 (quince) siguientes: 1) corrección del acta; 2) aprobación del acta; 3) modificación del orden del día; 4) paso al punto siguiente del orden del día; 5) cierre o suspensión del debate; 6) nombramiento de comisiones o de miembros de las mismas; 7) aprobación de informes; 8) autorización del sellado de documentos; 9) modificación de acuerdos; 10) autorización de que se retire una resolución o una enmienda; 11) ampliación del límite de tiempo (*time limit*) para el uso de la palabra; 12) retirar la palabra o expulsar del Salón de Sesiones a un concejal llamado ya al orden (*named for misconduct*); 13) invitar a un concejal a declarar si tiene interés económico en la materia; 14) aprobación por el Ayuntamiento cuando la exija el presente Reglamento, y 15) suspender la sesión (*to adjourn the meeting*).

El Anexo prevé la posibilidad de que la propuesta sea competencia propia de una de las comisiones. En este caso se envía directamente (es decir, sin que se exponga siquiera en el Pleno) a la comisión, salvo que el Alcalde, por considerar urgente el asunto, acuerde su discusión inmediata.

A partir de aquí empieza el procedimiento propiamente dicho (más concretamente el debate). No se puede, en primer lugar, entablar discusión sobre moción (o en su caso enmienda) alguna si no es no sólo expuesta, sino también apoyada (*seconded*), por otro concejal. Además, salvo que se haya dado previo aviso debidamente, deberá, si el Alcalde lo dispone, ser puesta por escrito y en sus manos antes de que se discuta. En cuanto al apoyo de la proposición, puede el concejal que la «secunde» (y lo mismo se aplica a las enmiendas) declarar que reserva su intervención para un momento posterior del debate.

Sobre el desarrollo del debate el Anexo contiene dos clases de normas, unas de carácter genérico, es decir, aplicables a cualquier tipo de intervención, y otras específicas, relativas a las «enmiendas», o sea, a las propuestas de cambios o modificaciones en el texto de la moción que se esté discutiendo.

En cuanto a las primeras, se refieren al tiempo de uso de la palabra (*vide supra*, letra c), a la postura física del orador (sentado como queda dicho allí mismo, a menos que el presidente de la sesión le autorice a levantarse) y de los presentes (siempre sentados) y, por último, a la frecuencia de las intervenciones. En este punto se sienta una limitación categórica (art. 15, aptdo. 9): ningún concejal, aparte del autor de la proposición, puede «sin permiso del Ayuntamiento» hablar más de una vez sobre la misma «resolución» (se entiende sobre la misma propuesta), salvo para plantear una enmienda (u otra más) o hablar sobre una ya planteada, o para una cuestión de orden (*or on a point of order*), para alusiones (*or in personal explanation*) o, finalmente, para pedir el cierre del debate (*or to move a closure*). Una vez más estamos ante una norma convencional del derecho parlamentario trasplantada, si se nos permite la metáfora, a las corporaciones locales.

En materia de «enmiendas» se dice en primer lugar (art. 15, aptdo. 5) que pueden consistir en (y solamente en) suprimir palabras, en suprimir unas para insertar o añadir otras y finalmente en añadirlas sin supresión alguna. Se añade (otra norma tomada del derecho parlamentario) que ninguna enmienda podrá «surtir el efecto de suprimir la propuesta sometida al Pleno» (*the effect of negating the motion before the Council*). Dicho de otro modo, no se admiten las que el derecho parlamentario español designa como «enmiendas de totalidad».

La enmienda aprobada sustituye al texto originario y se convierte en la resolución misma, a la cual se pueden formular otras enmiendas. No se pueden presentar, sin embargo, nuevas enmiendas hasta que el Pleno haya resuelto sobre todas las presentadas con anterioridad (art. 15, aptdo. 8).

Por lo demás, toda proposición o enmienda puede ser retirada por su autor, si bien «con la conformidad del Pleno» (*with the consent of the Council*), que se hará saber sin debate alguno, y ningún concejal podrá hablar sobre ella después de haberse pedido permiso para retirarla, a menos que se haya dene-

gado éste. El autor puede asimismo hacer enmiendas a su propia proposición, pero «con el consentimiento de su valedor» (art. 22 del Anexo).

Aparte de la presentación de enmiendas, están rigurosamente limitadas las propuestas que puedan presentarse una vez comenzada la discusión. Sólo se pueden proponer, en efecto, una de estas siete opciones:

- pasar al punto siguiente del orden del día;
- aplazar la discusión;
- por el contrario, pedir que se vote ya sobre la cuestión (*to move that the question be now put*, según la fórmula tradicional del parlamentarismo británico);
- que un concejal llamado al orden ya no pueda hacer uso de la palabra;
- que un concejal llamado al orden abandone el Salón de Sesiones;
- enviar el asunto a una comisión o subcomisión, y, finalmente,
- suspender la sesión (*to adjourn the meeting*).

Se regulan con cierto detenimiento las mociones de aplazar el debate, de pasar a la votación y de suspender la sesión. Si una de las tres es apoyada por otro concejal, el Alcalde debe someterla a votación, pero si se trata de la segunda (o sea, votar inmediatamente sobre el fondo), lo hará sólo si entiende que se ha debatido suficientemente el asunto. Si se aprueba esta moción, invitará a su autor a que ejerza su derecho de réplica o a que renuncie a él (*to exercise or waive his right of reply*) y pondrá acto seguido a votación. El eventual aplazamiento del debate o de la sesión no menoscaba, por lo demás, el derecho del proponente de contestar en la reanudación.

Finalmente, el autor de la moción tiene el derecho de réplica o contestación inmediatamente antes de que se ponga aquélla a votación, y si en ese momento se presenta una enmienda, el enmendante (*the mover of the amendment*) tendrá también derecho a contestar antes de que se vote la enmienda. No podrá, sin embargo, quien ejerza el derecho de réplica plantear puntos nuevos.

e) Votación

Se vota a mano alzada (*by show of hands*). Si así lo solicita uno de los miembros presentes, el Secretario procede a consignar los nombres de los votantes, de tal modo que conste quiénes han votado a favor y quiénes en contra. El Presidente de la sesión puede, por su parte, votar de modo ordinario (*may give an original vote*), y puede asimismo emitir en caso de empate un voto dirimente (*may give a casting vote*), aun cuando haya emitido antes un voto ordinario, salvo que se trate de elegir Alcalde o Teniente de Alcalde.

Existe, finalmente, una norma (art. 3.º del Anexo, aptdo. 4) para el caso de que más de dos personas hayan sido propuestas (*nominated*) para un cargo. Si no resulta de la votación mayoría absoluta a favor de uno de los candidatos, se tacha el nombre de la persona que haya tenido menos votos y así sucesivamente hasta que uno de ellos obtenga mayoría absoluta.

f) *Revocación de resoluciones firmes*

El Anexo contiene (art. 23) una norma especial que no se da en muchas otras leyes de régimen local, a saber, que, una vez aprobada una resolución en el Pleno (sea de carácter positivo, sea negativa), el Pleno no podrá revocarla dentro de los seis meses siguientes sino por «resolución especial» (*by a special resolution*) cuyo preaviso lleve la firma de dos concejales por lo menos, o por resolución en virtud de dictamen o recomendación de una comisión o subcomisión.

g) *Procedimiento en comisión y subcomisión*

El Anexo dedica seis preceptos (arts. 26–31) a este punto, de ellos tres indistintamente para comisiones y subcomisiones, dos solamente para comisiones y uno sólo para subcomisiones.

El presidente de la comisión puede convocarla siempre que lo estime conveniente (art. 27). Se convocará asimismo «reunión suplementaria» (*additional meeting*) a instancias por escrito del Alcalde (*on the requisition in writing of the Mayor*) o de no menos de la cuarta parte de los miembros. No se podrá debatir en estas reuniones cuestión alguna que no figure en el orden del día de la convocatoria.

El *quorum* de las comisiones, salvo que el Pleno haya dispuesto otra cosa, es como mínimo un número entero superior al cincuenta por ciento de los miembros no incompatibles por interés declarado en el asunto de que se vaya a tratar (art. 28).

En cuanto a las subcomisiones, hay dos normas específicas de procedimiento: primera, una vez constituida la subcomisión, es el Secretario del Ayuntamiento el encargado de informarla del contenido de su mandato, y segunda, la subcomisión puede hacer directamente recomendaciones al Pleno.

Tanto en las subcomisiones como en las comisiones se vota, igual que en el Pleno, a mano alzada (art. 30, aptdo. 1), y en unas y otras el presidente tiene, además de su voto ordinario, voto dirimente.

Por último, todo concejal autor en el Pleno de una propuesta o moción que luego se haya remitido a una comisión o subcomisión, podrá defenderla en el seno de ésta aun no siendo miembro de ella (pero sin derecho a voto).

3.5.7. *Procedimientos especiales*

En la Ley y en el Anexo Sexto se prevén determinadas variantes de la tramitación ordinaria para dos clases de acuerdos o resoluciones, la aprobación de ordenanzas (*bye-laws*), por un lado, y las órdenes de pago (*payments*), por otro. Se abre la puerta, además (art. 71) a la posibilidad de participación directa de los residentes en forma de consulta pública. Estudiemos las tres figuras por este orden.

a) *Aprobación de ordenanzas municipales*

La Ley y el Anexo dedican sendos minuciosos preceptos (arts. 35 y 36, respectivamente) a la elaboración y aprobación (y eventual anulación) de ordenanzas en el Pleno del Ayuntamiento, con posibilidad de participación del Ministerio competente, como veremos enseguida.

Podrán los concejales proponer proyectos o borradores de ordenanza (*draft bye-laws*), que irán firmados por uno de ellos como mínimo, a título de autor y por otro como «valedor» (*seconder*) y se incluirán en el orden del día del Pleno no menos de cuatro semanas ni más de ocho después de la fecha de su recepción por el Secretario del Ayuntamiento. Éste remitirá inmediatamente copia a todos los concejales.

Tres semanas antes, como mínimo, de la fecha señalada para el debate en el Pleno se publicará dos veces en todos los diarios y una en el *Boletín Oficial* (*the Government Gazette*) un aviso de la intención del Ayuntamiento de proceder al examen (sin perjuicio del depósito de un ejemplar en los locales del Ayuntamiento para su libre consulta por el público durante una hora al día). Toda persona que lo pida tendrá derecho a que se le entregue un ejemplar previo pago de un «importe razonable» que no exceda del precio del Boletín.

Al abordarse el proyecto en el Pleno el día señalado, el autor resume el objeto y las razones de su propuesta en una exposición que no puede durar más de cinco minutos. No se celebra debate alguno y el presidente de la sesión somete a votación el objeto y las razones alegadas. Una vez aprobados el uno y las otras, puede el Pleno acordar en la misma reunión discutir el proyecto artículo por artículo y permitir que éste y cualesquiera enmiendas queden aprobados por mayoría de los presentes. Se exige taxativamente (Anexo, art. 35, aptdo. 6, inciso final) que las enmiendas «sean pertinentes al objeto» (*are relevant to the subject matter*) de la ordenanza.

Aprobados todos los artículos (con o sin enmiendas), el Alcalde podrá ordenar una nueva impresión si se han aprobado enmiendas y hará, en cualquier caso, que el Secretario del Ayuntamiento envíe un ejemplar del texto así acordado al Director de Asuntos Locales (que depende directamente de la Oficina del Viceprimer Ministro, *Deputy Prime Minister*). A partir de la recepción, el Ministro competente para asuntos locales (de hecho el propio Viceprimer Ministro) tiene un plazo de seis semanas para formular enmiendas; si así lo decide, informará por escrito sobre ellas al Ayuntamiento. Si el Ministro no hace uso de ese derecho en esas seis semanas, el Ayuntamiento interpretará (art. 35, aptdo. 5, de la Ley) que el Ministro no tiene intención de enmendar el proyecto.

Transcurridas las seis semanas o después de haberse recibido las enmiendas del Ministro, según cuál de las dos fechas sea la anterior, el Ayuntamiento en Pleno optará por debatir esas enmiendas o bien aprobar la ordenanza conforme al texto originario.

Ahora bien, no termina necesariamente aquí el proceso, ya que la Ley (art. 35, aptdo. 7) faculta al Ministro para «vetar» (*to object*) toda ordenanza aprobada por un Ayuntamiento, sin más condición que la de comunicárselo

por escrito razonado (*shall signify such objection and the justification thereof in writing to the Council*). En este caso decae la ordenanza y no se podrá plantear de nuevo ante el Pleno hasta pasados seis meses desde la fecha del veto (Anexo, art. 36, aptdo. 9). Lo mismo se aplica, por lo demás, en caso de que el proyecto sea derrotado en el Pleno.

Las ordenanzas aprobadas y no vetadas por el Ministro se publicarán (bajo responsabilidad del Secretario) en el *Boletín Oficial* y entrarán en vigor al mes de su publicación o en el lapso más corto que eventualmente se acuerde entre el Ayuntamiento y el Ministro.

Aparte de la posibilidad ya mencionada al principio que se concede al Gobierno de intervenir en el proceso de aprobación, intervención que, según las circunstancias políticas de ciertos municipios, puede ser determinante, tenemos que señalar aquí otra particularidad más singular aún, a saber que el Gobierno puede, con una simple explicación por escrito, dejar sin efecto una ordenanza aprobada de modo legalmente correcto por una entidad democráticamente elegida.

Señalemos finalmente que la Ley prevé expresamente (art. 36, añadido en 1996) la posibilidad del «referéndum derogatorio» (*abrogative referendum*), es decir, que a petición de determinado número de residentes, conforme a lo establecido de modo específico en la Ley de Referendos (*Referenda Act*), se celebre en un municipio un referéndum sobre si procede o no derogar una ordenanza aprobada por la Corporación. Hay que decir, sin embargo, que hasta la fecha, en los casi diez años de vigencia de esta figura, no se ha dado un solo caso.

b) *Órdenes de pago y documentos contables*

Las órdenes de pago (*orders for the payment of money*), tienen que ser autorizadas por acuerdo del Ayuntamiento y firmadas por dos concejales (Anexo, art. 32, aptdo. 1).

Han de someterse además al Pleno cualesquiera reclamaciones de sumas de dinero al Ayuntamiento, salvo que sea necesario hacer el pago antes de que lo autorice el Pleno (art. 32 cit., aptdo. 3). En este caso se expedirá por el Secretario certificación de la legalidad y la urgencia y acto seguido deberá el pago ser autorizado por la comisión encargada del asunto, o bien por el Secretario con aprobación del Alcalde.

c) *Consulta popular* (public consultation)

La Ley prevé (art. 71) que los Ayuntamientos celebren este tipo de apelación a sus residentes sobre cualquier materia de su competencia, bien a instancia propia, bien cuando lo pidan por escrito una quinta parte, por lo menos, de los inscritos en el último Censo Electoral de Ayuntamientos si el número local de electores es igual o superior a 3.000 (tres mil) o un cuarto

como mínimo de los inscritos si el número de electores censados es menos de 3.000.

3.6. Haciendas locales

La Ley dedica su Capítulo VII (arts. 55-68), el último de contenido material o sustantivo, a la financiación de los entes locales y, como enseguida veremos, lo hace con un espíritu más bien centralista, en la medida en que, al conferir intervención directa al Gobierno por vía de los Presupuestos Generales del Estado, le da al mismo tiempo la posibilidad de influir de modo significativo en la gestión de los Ayuntamientos.

En efecto, se prevé en primer lugar (art. 55) que cada año el Ministro «encargado de la Hacienda» incluya en el proyecto de ley de Presupuestos una consignación «que sirva para el desempeño de las funciones de los Ayuntamientos previstas en esta Ley». El importe de la consignación se determina sobre la base de una fórmula matemática expuesta en el Anexo Décimo (y en la que aparecen más de sesenta abreviaturas representativas de otros tantos datos cuantitativos individuales como número de inmuebles, jardines, parques, longitud de las calles, etc.).

Pero la Ley añade inmediatamente una cautela (art. 56), al facultar al Ministro (al de asuntos locales esta vez, o sea, de hecho al Primer Ministro) a «retener la parte de dicha suma que considere necesaria para asegurarse de que

- a) se equilibre un saldo negativo (*the redress of any negative balance*) o cualquier saldo por debajo de los niveles (*or any balance below the benchmarks*) establecidos en los decretos que se promulguen al amparo del artículo 67³;
- b) se presente copia de actas del Ayuntamiento en Pleno y de su Comisión de Hacienda (*and Finance Committee*) dentro de los tres días siguientes a la aprobación de aquéllas;
- c) se presente copia de cualquier memoria económica u otro documento cuya presentación exija la presente Ley⁴;
- d) se presentan en cualquier momento los documentos que se puedan exigir en virtud del artículo 64.

Ahora bien, el legislador se preocupa de establecer, por así decir, una «contra-cautela», es decir, a limitar esta posibilidad de retención, disponiendo no sólo que no podrá exceder del 1 por 100 (uno por ciento) de la asignación

³ Dicho artículo 67 dice, en efecto: «Podrá el Ministro encargado de la Hacienda, en unión con el Ministro» (el encargado de los asuntos municipales, es decir, recordémoslo una vez más, el propio Primer Ministro) «elaborar disposiciones reglamentarias al amparo de este Capítulo de la presente Ley con objeto de regular las funciones económicas del Ayuntamiento, entre ellas la llevanza de justificantes y la rendición de informes.»

⁴ El artículo 64 dice: «Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, podrá el Ministro, bien por iniciativa propia (*of his own accord*) o a instancias del encargado de la Hacienda, requerir al secretario, sin indicación del motivo, a que presente los libros de contabilidad que juzgue necesarios».

para el ejercicio anual de que se trate, sino también que sólo procederá en caso de «infracciones continuadas» (*persistent breaches*) por parte del Ayuntamiento (art. 55, aptdo. 3 y último, *in fine*).

En segundo lugar se regula con cierto detalle la elaboración de los presupuestos anuales del municipio (art. 56). Todo Ayuntamiento debe, no más tarde de dos meses después de haber sido elegido por primera vez y en lo sucesivo una vez en enero de cada ejercicio anual o dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se notifique al Ayuntamiento el importe de su asignación, según cuál de las dos fechas sea la última, disponer que se presenten al Pleno los presupuestos de ingresos y gastos (*the estimates of income and expenditure*).

En este punto una reforma aún reciente de la Ley (pues data de 1999) ha introducido, como se había hecho tres años atrás para las ordenanzas, una forma de democracia directa, instituyendo la obligación de convocar, antes de la presentación citada, una especie de «concejo abierto» de todos los residentes inscritos en el censo electoral (*a meeting... open to persons appearing in the Local Councils' Electoral Register for that locality*), en el que todos los residentes que lo deseen podrán exponer su opinión y hacer sugerencias, así como formular quejas, sobre lo que es todavía un simple proyecto o borrador de presupuestos. La reunión, que es también anual, se desarrolla bajo la presidencia del Alcalde, asistido por el Secretario del Ayuntamiento. En el primer Pleno que se celebre después de esta reunión popular (art. 71, aptdo. 4), «se tomarán medidas sobre las quejas y sugerencias que el Ayuntamiento considere atendibles».

El Pleno debe a continuación examinar esos presupuestos y puede luego revisarlos del modo que crea procedente (*in such manner as the Council sees fit*), o bien aprobarlos, a reserva de poder revisarlos ulteriormente.

Los presupuestos así aprobados deben enviarse al Ministro encargado de los asuntos locales a los tres meses como máximo de la primera elección y en lo sucesivo, no más tarde del último día de marzo del año natural o a los treinta días, como máximo, de la fecha de aprobación (art. 56, aptdo. 3). Señalemos aquí que uno de los cuatro casos en que, según la Ley (art. 22, letra *d*), el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, puede disolver un Ayuntamiento (la ley dice incluso categóricamente «disolverá» —*shall dissolve*—) es la «falta de acuerdo (*lack of agreement*) en el Ayuntamiento en la aprobación de su Presupuesto anual».

Además, al final del primer año de su mandato, los Ayuntamientos deben preparar y debatir un plan trienal (*a three year plan*) de actividad municipal, de proyectos y de financiación que constituya «un marco» (*a framework*) para los Presupuestos anuales (art. 59). El Plan es confirmado o, en su caso, modificado cada año por el propio Ayuntamiento durante la discusión de los Presupuestos. Tanto el Plan originario como sus eventuales revisiones deben enviarse a los Ministros para asuntos locales y de Hacienda dentro de las dos semanas de la aprobación por el Pleno.

No pueden, por otra parte, los Ayuntamientos autorizar obras (*authorize any works*) cuyo valor sobrepase la asignación anual a dicha obra para el ejer-

cicio correspondiente, «tomando en consideración el importe previsto para el pago de actos de administración ordinaria (*acts of ordinary administration*)» (art. 61). Pero sí pueden pedir por escrito al Ministro que autorice la obra, indicando el importe del excedente neto (*net surplus*) generado en años anteriores y de los procedentes de otras fuentes del propio Ayuntamiento. El Ministro resolverá de acuerdo con el de Hacienda lo que proceda.

Puede asimismo el Ministro encargado de la Hacienda aprobar créditos suplementarios (*a supplementary provision*) a favor de los Ayuntamientos previa consulta con el de asuntos locales si resulta insuficiente el importe consignado en la Ley de Presupuestos. En cualquier caso los créditos suplementarios se otorgan con las limitaciones y establecidas para la consignación anual. No puede el Gobierno, por lo demás, disponer «pagos... para necesidades especiales» de una o más localidades, sino «excepcionalmente» y en virtud de acuerdo de la Cámara de Representantes con este fin (art. 58).

La ley contiene otros preceptos limitativos de la autonomía financiera de los municipios. Así, se les prohíbe poseer participaciones de empresas mercantiles ni invertir en éstas (*no power to hold or invest in any commercial undertakings*), salvo autorización por escrito del Ministro (art. 63). Tampoco pueden (art. 63A) hacer donaciones en metálico ni en especie a organizaciones no gubernamentales (ONGs) no incluidas en uno de los Anexos, el Octavo, de la Ley (son concretamente 93 —noventa y tres— y todas maltesas).

Justo es señalar que en compensación a estas restricciones se reconoce a los Ayuntamientos (art. 60) la facultad de «recaudar recursos» (*power to raise funds*) mediante planes destinados a sumar fondos adicionales a los asignados anualmente por el Gobierno, si bien estos planes tienen que elaborarse y aprobarse mediante ordenanza (aunque no se menciona literalmente de «impuestos» ni de «tasas», parece claro que es a esta clase de ingresos a la que se refiere el precepto).

Como coronación del control gubernativo de las haciendas locales, la Ley no sólo faculta al Ministro de asuntos locales (art. 64) a requerir en cualquier momento a los Ayuntamientos la presentación de su contabilidad, sin necesidad de explicar los motivos, sino que autoriza también al Auditor General (*Auditor General*), es decir, al órgano equivalente a la Intervención General del Estado en España (art. 65) a nombrar, con el título de «auditores de Administración Local» (*local government auditors*), personas encargadas de censurar las cuentas de los ayuntamientos. Estos nombramientos se pueden hacer sólo entre profesionales titulados y por un año, si bien son renovables anualmente, con el límite máximo de cinco años consecutivos. Se enuncian, por lo demás, detenidamente las causas de incompatibilidad del cargo: ser concejal del propio Ayuntamiento; ser empleado o funcionario de éste; tener parentesco o afinidad en línea directa en cualquier expresión, de todas estas precauciones legislativa en materia de grado o hasta el tercero en línea colateral, con algún concejal.

La disposición resumida no es baladí, pues un informe desfavorable del Auditor General «sobre violación persistente de competencias económicas» (*persistent breach of financial responsibilities*) puede acarrear la disolución del

Ayuntamiento por el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro (como en el caso de no aprobación de los presupuestos) (art. 22 cit., letra a). Bien es verdad que se trata de una medida extrema, sólo aplicable en casos excepcionales, pero el mero hecho de su posibilidad ya es indicio del rigor con que la Ley concibe el control estatal de los entes locales.

De lo que antecede se deduce palmariamente que, por lo demás, como en la mayoría de los ordenamientos nacionales, los municipios están sometidos a un régimen bastante riguroso y limitativo en materia de autonomía financiera (al menos teóricamente, con independencia del espíritu, liberal o restrictivo, con que se aplique el sistema en la realidad). Reconozcamos, sin embargo, que la figura de la asignación anual sólo «retenible» en medida muy limitada y en supuestos excepcionales, constituye una garantía de financiación, cuando menos parcial, para los municipios (si bien, una vez más, del importe que se fije cada año en la Ley de Presupuestos Generales en proporción a las necesidades esenciales de los entes locales).

3.7. Potestad reglamentaria del Gobierno

Se faculta en términos generales (art. 72 de la Ley, aptdo. 1) al Ministro de asuntos locales (es decir, al Viceprimer Ministro) para dictar disposiciones «no incompatibles ni en contradicción con la presente Ley» para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en ella, y se le faculta asimismo (mismo artículo, aptdo. 3) para establecer o autorizar, según los casos, los formularios, trámites, directrices e instrucciones (*necessary or expedient*), con motivo u ocasión de funciones encomendadas (o delegadas) a los Ayuntamientos, «con el fin de asegurar un nivel uniforme de funcionamiento... o de establecer unas normas mínimas o de atender a cualquier otra cuestión de carácter auxiliar o incidental para el ejercicio de esas funciones».

La Ley autoriza, además, al «Ministro» (art. 34, aptdo. 2) a que, sin perjuicio de la potestad de los Ayuntamientos de elaborar sus propias ordenanzas, pueda dictar, si lo considera oportuno, «reglamentos de aplicación general» para materias «sobre las cuales pueda un Ayuntamiento dictar ordenanzas al amparo de la presente Ley», reglamentos que se consideran incluso «como ordenanzas dictadas por todos los Ayuntamientos». En otras palabras se confiere en teoría al Gobierno una potestad casi sustitutiva de la de los Ayuntamientos en materias propias de su competencia.

No obstante, la propia Ley se apresura (mismo art. 34, aptdo. 2, segundo y último inciso) a limitar el alcance de esta intervención gubernamental, disponiendo que esos reglamentos «sólo podrán dictar normas de índole general y se entienden sin perjuicio de que cualquier Ayuntamiento pueda dictar otras ordenanzas para el mismo objeto y dirigidas específicamente a la localidad» (esta última precisión no parece, en rigor, necesaria, pues se sobreentiende que ningún Ayuntamiento puede dictar ordenanzas para otros municipios).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar como otras dos causas posibles de disolución de un Ayuntamiento por el Jefe del Estado a propuesta del Primer Ministro (art. 22, como se recordará) son o bien «desatención persistente (*persistent non regard*) a lo dispuesto en esta Ley después de advertencia formal por el Ministro» (letra *b*) o bien recomendación en este sentido en informe por una comisión nombrada al amparo de la Ley de Investigaciones (*Inquiries Act*).

Bien es verdad que, como justa contrapartida a este margen de arbitrio gubernamental, se concede a los Ayuntamientos (art. 38) la facultad de «impugnar ante los tribunales» (*to challenge in court*) «toda decisión que interfiera de algún modo el libre ejercicio de las facultades que les confiere la presente Ley».

IV. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE COMPETENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOS AYUNTAMIENTOS

Según los datos facilitados por la Administración maltesa al Consejo de Europa con motivo de una encuesta de escala continental sobre la administración local en los países miembros de la organización, y sobre la base de tres conceptos, competencias exclusivas del Gobierno, competencias exclusivas de los entes locales y competencias compartidas, se obtiene el siguiente resultado:

4.1. Competencias exclusivas del Gobierno

Administración general

- Seguridad y policía (por ministerio de la ley);
- Protección contra incendios (" " ");
- Protección civil (" " ");
- Administración de justicia (" " ");
- Registro civil (" " ");
- Estadísticas oficiales (" " ");
- Censo electoral (" ").

Educación

- Pre-escolar (por ministerio de la ley);
- Enseñanza primaria (" " ");
- Enseñanza secundaria (" " ");
- Formación profesional (" " ");
- Enseñanza superior (" " ");
- Enseñanza para adultos (discrecionalmente asumida).

Sanidad

- Hospitales (por ministerio de la ley);
- Protección de la salud (” ”).

Asuntos Sociales

- Seguridad Social (por ministerio de la ley);

Vivienda y ordenación urbana

- Vivienda (por ministerio de la ley).

Medio ambiente e instalaciones sanitarias públicas

- Alcantarillado (por ministerio de la ley);
- Cementerios y crematorios (no es competencia obligatoria);
- Mataderos (” ” ” ”).

Cultura, ocio y deportes

- Teatros y conciertos (no es competencia obligatoria);
- Edificios religiosos (” ” ” ”).

Tráfico y transportes

- Puertos (no es competencia obligatoria);
- Aeropuertos (” ” ” ”).

Servicios económicos

- Agricultura, bosques y pesca;
- Fomento de la economía;
- Comercio e industria;
- Otros servicios económicos (no se especifican).

4.2. Competencias compartidas*Administración general* (policía, justicia, etc.)

Ninguna (como hemos visto, todas son asumidas en exclusiva por el Estado).

Educación

Ninguna (misma observación, con la única salvedad, como se recordará, que en materia de enseñanza para adultos, se trata de una función discrecional, no obligatoria, del Estado).

Sanidad

Ninguna (misma observación que en Administración general).

Asuntos Sociales

- Jardines de infancia y guarderías;
- Servicios de asistencia social a las familias;
- Residencias.

Vivienda y ordenación urbana

- Ordenación urbana;
- Planificación regional y territorial.

Medio ambiente e instalaciones sanitarias públicas

- Recogida y eliminación de basuras (residuos sólidos urbanos);
- Protección del medio ambiente;
- Protección del consumidor.

Cultura, ocio y deportes

- Museos y bibliotecas;
- Paseos y espacios públicos;
- Deporte y ocio;
- Otras instalaciones culturales.

Tráfico y transportes

- Carreteras;
- Transporte;
- Tranvías.

Servicios económicos

- Abastecimiento de agua;
- Electricidad;
- Turismo.

Otras funciones

- Ejecución de la ley (algunas facultades en materia de servicios de seguridad).

Como se advierte, nos hallamos ante una distribución bastante clásica y convencional y con un neto predominio de la Administración estatal.

V. CONCLUSIONES

Primera. Resulta original y sugerente, aparte de que ofrece cierta garantía de libertad deliberativa para los componentes de los Ayuntamientos, la concepción del Consistorio como un mini-Parlamento en el que se pueden debatir mociones y enmiendas con bastante amplitud.

Segunda. Es asimismo interesante que en las reformas de los noventa se hayan introducido posibilidades (por lo demás, modestas) de participación directa de los residentes en la gestión de los asuntos municipales. Es verdad que la mera existencia de un instrumento legal no garantiza su ejercicio efectivo por sus destinatarios y (presuntos) beneficiarios; sin un interés intenso y sostenido de los ciudadanos mismos no puede haber democracia directa. Pero no es menos cierto que el *referéndum* derogatorio y la consulta popular son algunas de las condiciones necesarias para esa participación directa.

Tercera. Se aprecia asimismo, sin perjuicio del rasgo precedente, una posición netamente predominante del Alcalde, con su doble facultad de voto ordinario (u «originario») en primera instancia (por así decir) y dirimente para los empates.

Cuarta. Es llamativa (y dudosamente democrática) la facultad de intervención del Gobierno en todo el proceso de elaboración de ordenanzas municipales, primero con la posibilidad de formular enmiendas al proyecto ya votado, y luego con el poder de veto una vez finalizado el procedimiento.

Quinta. En materia económica, se observa una preocupación real del legislador por asegurar un mínimo decoroso de financiación a los Ayuntamientos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, pero al mismo tiempo se aprecia un control casi rigorista y puntilloso sobre la capacidad de las corporaciones.

Sexta. El sistema de voto único transferible (igual, como queda dicho, que el establecido para las elecciones parlamentarias) resulta muy complicado, si bien reconocemos que puede ser bueno, al menos teóricamente, para

poblaciones reducidas, donde es fácil para los diversos candidatos darse a conocer a la mayoría de los ciudadanos y éstos pueden, por lo tanto, modular o ajustar sus preferencias según consideraciones personales y no sólo de partido.

Séptima. Finalmente, Malta parece un país más bien centralista, no sólo por la ausencia de instancias intermedias de tipo regional o provincial, sino sobre todo, a la vista, por lo menos, de las facultades de intervención (en algún caso incluso de sustitución siquiera parcial y temporal) de los entes municipales que confiere al Gobierno su legislación de régimen local, representada de modo casi exclusivo por la extensa y minuciosa Ley de Ayuntamientos.

Anexo⁵

República de Malta

Ley de Ayuntamientos de 1993

ANEXO TERCERO

Reglamento Electoral de 1993

Capítulo VI. *De las votaciones*

(Part VI. Voting)

.....

Artículo 40. Del modo de votar (*Method of voting*)

1. Cada votante tiene un voto único transferible (*Each voter shall have one single transferable vote*).

2. Al confeccionar su voto, todo votante:

a) deberá poner (*shall place*) en su papeleta de voto (*place on his ballot paper*) el número 1 enfrente del nombre (*the figure 1 opposite the name*) del candidato por el que vote, y

b) podrá además (*may in addition*) indicar el orden de su opciones o preferencias por tantos otros candidatos como desee (*for as many other candidates as he pleases*) poniendo frente a su respectivo nombre los números 2, 3, 4, 5 y 6 y así sucesivamente (*and so on*) en orden numérico consecutivo (*in consecutive numerical order*).

3. Será nula (*invalid*) toda papeleta de voto en la que:

a) no se haya puesto el número 1, y él sólo, para indicar una primera preferencia (*indicating a first preference*) a favor de algún candidato;

b) se haya puesto frente al nombre de más de un candidato el número 1 y él sólo como indicación de primera preferencia;

c) se hayan puesto frente al nombre de un mismo candidato el número 1 por sí solo como primera preferencia y otro número;

d) no se pueda determinar con certeza (*it cannot be determined with certainty*) el candidato por el cual se haya expresado la primera preferencia;

e) se haya hecho alguna inscripción o señal (*any writing or mark is made*) por la que se pueda identificar al votante;

⁵ Traducción y notas del Letrado de las Cortes Generales Mariano Daranas Peláez.

f) no se haya hecho la señal oficial (*the official mark*) especificada en el artículo 39, aptdo. 4⁶.

4. El votante confeccionará su voto en secreto en el interior de una cabina (*inside a cubicle*) dispuesta con este fin y construida de tal modo que no permita que se pueda ver al votante en el momento de marcar su papeleta de voto. Después de marcar su papeleta de voto el votante la doblará con el fin de ocultar su voto (*so as to conceal his vote*) y la introducirá acto seguido en la urna electoral (*in the ballot box*) en presencia de los comisarios de la Mesa Electoral (*assistant commissioners*).

Capítulo X (arts. 72-87). Recuento y clasificación de los votos

Artículo 72. Clasificación de las papeletas de voto (*Sorting of ballot papers*)

1. Se clasificarán las papeletas de voto conforme al presente Capítulo (*Part*) de estas normas.

2. En el presente Capítulo, a menos que el contexto imponga otro sentido (*unless the context otherwise requires*):

a) «Candidato subsistente» (*continuing candidate*) significa todo candidato no elegido pero tampoco excluido del escrutinio;

b) «Primera preferencia» (*first preference*) significa un número 1 enfrente por sí solo (*standing alone opposite*) del nombre de un candidato; «segunda preferencia» (*second preference*) significa el número 2 enfrente él solo del nombre de un candidato, y «tercera preferencia» significa el número 3 enfrente él solo del nombre de otro candidato, y así sucesivamente (*and so on*);

c) «siguiente preferencia disponible» (*next available preference*) significa una segunda preferencia o una ulterior consignada en orden numérico consecutivo (*recorded in consecutive numerical order*) a favor de un candidato subsistente, no tomándose en consideración las preferencias siguientes en la papeleta y expresadas a favor de candidatos ya electos o bien excluidos del escrutinio;

d) «papeleta transferible» (*transferable paper*) significa toda papeleta en la que tras una primera preferencia se han consignado una segunda o más preferencias en orden consecutivo para candidatos subsistentes;

e) «papeleta no transferible» (*non-transferable paper*) significa toda papeleta en la que no se haya hecho constar ninguna segunda preferencia o preferencia ulterior para candidatos subsistentes;

Sin perjuicio de lo anterior se entenderá que una papeleta se ha convertido en no transferible (*has become a non-transferable paper*) cuando:

- estén marcados con el mismo número los nombre de dos o más candidatos (sean o no de los subsistentes) y estén además en orden inmediato de preferencia, o

⁶ Efectivamente el artículo 39 de esta Ley dispone en su aptdo. 4 que en el momento de presentarse cada elector en su colegio electoral, los encargados de la Mesa electoral, los encargados de ésta borren su nombre de la lista de electores pendientes aún de ejercer su derecho y le entreguen una papeleta oficial de voto señalizada con la marca oficial, es decir, con el sello divulgado por la Junta Electoral a todos los colegios electorales.

- se haya marcado el nombre del candidato siguiente en orden de preferencia (sea o no de los subsistentes), bien con un número no consecutivo (*either by a number not following consecutively*) a otro de la misma papeleta, bien con dos o más números, o
- no se pueda por cualquier otra razón determinar con certeza por cuál de los candidatos subsistentes se ha hecho constar la preferencia.

f) «voto originario» (*originary vote*) respecto a un candidato determinado significa el voto resultante de una papeleta en la que se ha hecho constar una primera preferencia por dicho candidato;

g) «voto transferido» (*transferred vote*) respecto a determinado candidato significa el voto resultante de una papeleta en la que se ha hecho constar una segunda preferencia o una preferencia ulterior por ese candidato;

h) «sobrante» (*surplus*) significa el número de votos en el que excede de la cuota el total de votos, originarios y transferidos, que se han computado a un candidato (*credited to any candidate*).

i) «recuento» (*count*) significa:

- todas las operaciones que implica el escrutinio de las primeras preferencias consignadas a favor de los diversos candidatos, o
- todas las operaciones consistentes en la transferencia del sobrante de un candidato ya electo, o
- todas las operaciones consistentes en la transferencia de los votos de un candidato eliminado o de dos o más candidatos eliminados conjuntamente.

Artículo 73. Clasificación de las papeletas de voto (*Sorting of ballot papers*)

La Junta Electoral (*The Commission*) dispondrá que se clasifiquen las papeletas en paquetes (*parcels*) según la primera preferencia consignada para cada candidato, y rechazará las que sean nulas.

Artículo 74. Del método de clasificación

a) el supervisor de cada mesa de recuento tomará la pila de más arriba (*the top-most bundle*) de papeletas de voto de cada casillero (*from each pigeon hole*) y procederá, en presencia de los candidatos y de sus agentes, a colocar esas pilas en una bandeja para pasarlas a los contadores (*counters*);

b) cuando se haya tomado una pila de papeletas de cada uno de los casilleros y se haya puesto en la bandeja del modo indicado en el subapartado precedente, el supervisor entregará a cada contador una pila cada vez a fin de que se clasifiquen las papeletas de voto;

c) los contadores abrirán cada pila de papeletas y comprobarán cuáles son válidas y cuáles nulas;

d) si los contadores deciden que existe una posibilidad de que, por cualquier razón según la Ley o el presente Reglamento, una papeleta resulte nula, o bien si así lo afirma algún candidato o agente electoral, el contador pondrá esa papeleta en una bandeja con el letrero «dudosas» (*dubious*);

e) si la papeleta se considera válida, el contador la pondrá en una bandeja a nombre del candidato al que se haya dado primera preferencia en la papeleta.

Artículo 75. Continuación del proceso de clasificación

1. Una vez que el contador haya terminado con la pila de papeletas a que se refiere el artículo anterior, recibirá otra pila que deberá clasificar del mismo modo, y así sucesivamente hasta que se hayan contado todas las pilas de la bandeja.

2. Cuando se hayan contado todas las pilas de la bandeja el supervisor tomará la siguiente pila superior de papeletas de cada uno de los casilleros y repetirá el proceso de clasificación descrito en el artículo 74, y así sucesivamente hasta que todas las papeletas hayan sido extraídas gradualmente (*in phases*) de los casilleros, puestas en la bandeja y clasificadas.

Artículo 76. De los votos dudosos (*Dubious votes*)

1. Si el supervisor encargado de clasificar los votos decide que en la bandeja con el letrero «Dudosas» hay suficiente número de papeletas llamará a uno de los principales comisionados electorales para que las recoja.

2. Las papeletas de voto dudosas sólo podrán quitarse de la bandeja por uno de los comisionados electorales superiores, quien las llevará personalmente (*who shall personally take them*) a una mesa destinada a este fin.

3. La Junta Electoral o los comisionados electorales superiores deberán, después de haber oído las alegaciones (*after hearing the representations*) de los delegados de partido o de sus suplentes, acordar respecto a cada papeleta si es válida o nula y si acuerdan que es nula, la sellarán en consecuencia con el sello en el anverso (*they shall so stamp the paper on its face*).

4. El acuerdo de los comisionados electorales superiores podrá ser recurrido (*shall be subject to an appeal*) ante un miembro de la Junta Electoral designado por ésta para entender estos recursos, y cuya decisión tendrá carácter definitivo.

5. Una vez que todas las papeletas dudosas hayan sido declaradas válidas o nulas, serán entregadas por uno de los comisionados electorales superiores a uno de los supervisores.

6. El supervisor hará que se depositen las papeletas nulas en una bandeja con el letrero «nulas» y que las válidas se clasifiquen conforme al presente Reglamento.

Artículo 77. Recuento de las papeletas (*Counting papers*)

1. La Junta contará acto seguido el número de papeletas en la bandeja de cada candidato y asignará a cada uno (*and credit each candidate*) con un número de votos igual al número de papeletas válidas en que se haya hecho constar una primera preferencia por el respectivo candidato, y se cerciorará asimismo del número total de papeletas válidas.

2. Durante el recuento del número de papeletas puestas en la bandeja de cada candidato, el supervisor hará que se aten en paquetes de cincuenta cada una y que cada paquete sea contado por dos contadores como mínimo.

Artículo 78. Determinación de la cuota (*Ascertainment of quota*)

La Junta dividirá a continuación el número total de papeletas de voto válidas por un número superior en un entero al de puestos que haya que cubrir. El cociente resultante, incrementado en una unidad, constituirá el número de votos suficientes para que un candidato resulte elegido (*sufficient to secure the return of a candidate*) y se conocerá como la «cuota» en el presente Reglamento.

Artículo 79. Elección de todo candidato con cuota

Si al final de un recuento determinado el número de votos asignado a un candidato resulta ser igual o superior a la cuota, dicho candidato quedará elegido.

Artículo 80. Transferencia de sobrantes (*Transfer of surplus*)

1. Si al final de un recuento determinado el número de votos asignado a un candidato es mayor que la cuota, el sobrante se transferirá, como se dispone en el presente Reglamento, a los candidatos subsistentes para quienes se hayan hecho constar las siguientes preferencias disponibles en las papeletas del paquete o subpaquete (*in the parcel or bus-parcel*) obtenido por el candidato en ese recuento.

2. El sobrante que resulte de un recuento determinado se transferirá antes que el que pueda resultar de un recuento posterior (*from a subsequent count*).

3. Si más de un candidato tuviere sobrante en virtud del mismo recuento, se operará en primer lugar con el sobrante mayor.

4. Si dos o más candidatos tuvieran cada uno el mismo sobrante en virtud del mismo recuento, se operará en primer lugar con el sobrante del candidato que haya tenido el mayor número de votos en el primer recuento en que los candidatos en cuestión tenían números desiguales de votos.

5.a) Si los votos computados a un candidato elegido consisten únicamente en votos originarios, la Junta examinará todas las papeletas de la bandeja de ese candidato electo cuyo sobrante se ha de transferir.

b) Si los votos asignados a un candidato que ha resultado electo están compuestos por votos originarios y por votos transferidos o únicamente de votos transferidos, la Junta examinará las papeletas contenidas en el último subpaquete obtenido por el candidato electo cuyo sobrante se haya de transferir.

c) En ambos casos la Junta clasificará las papeletas transferibles agrupándolas en subpaquetes según la siguiente preferencia disponible consignada en aquéllas, hará un subpaquete aparte con las papeletas no transferibles y comprobará el número de papeletas en cada subpaquete de papeletas transferibles y en el de papeletas no transferibles.

6. Si el total de papeletas en los subpaquetes de papeletas transferibles no fuere mayor que el sobrante. La Comisión transferirá la totalidad de cada subpaquete de las transferibles al candidato subsistente indicado en aquél como siguiente preferencia disponible de los votantes un número de papeletas que guarde la misma proporción con el de papeletas en el subpaquete que la que tenga el sobrante respecto al total de papeletas transferibles.

7.a) Si el total de papeletas transferibles es mayor que el sobrante, la Junta transferirá de cada subpaquete de papeletas transferibles al candidato subsistente indicado en él como la siguiente preferencia disponible un número de papeletas que guarde la misma proporción con el de papeletas en el subpaquete que la que exista entre el sobrante y el total de papeletas transferibles.

b) El número de papeletas por transferir de cada subpaquete se determinará multiplicando el número de papeletas del subpaquete por el sobrante y dividiendo el resultado por el total de papeletas transferibles. Se anotarán los decimales (*fractional parts*), si los hubiere, de cada número determinado de este modo.

c) Si, debido a la existencia de estos decimales, el número de papeletas a transferir fuere menor que el sobrante, se tomarán como una unidad tantos decimales, por orden decreciente, empezando por el mayor de ellos (*beginning with the largest*), como sean necesarios para que el total de papeletas por transferir iguale al sobrante, despreciándose los demás decimales (*and the remaining fractional parts shall be ignored*).

d) Si dos o más fracciones decimales fueren iguales, se considerará como más grande la que provenga del mayor de los subpaquetes y éstos fueren de la misma magnitud, se considerará como más grande la fracción asignada al candidato que haya tenido el mayor número de votos en el primer recuento en que los candidatos en cuestión hayan obtenido un número distinto de votos. Si han sido los mismos en todos los recuentos los votos computados a estos candidatos, la Junta Electoral resolverá por sorteo (*shall determine by lot*) qué fracción procede considerar como la mayor.

e) Las papeletas a transferir de cada subpaquete serán las últimas que se hayan colocado en él, y cada papeleta así transferida se marcará con el número del recuento en el que haya tenido lugar la transferencia.

Artículo 81. Eliminación de candidatos. Eliminación de un candidato

1. Si al final de algún recuento ningún candidato tuviere sobrante y quedasen uno o más puestos por cubrir (*and or more vacancies remain unfilled*), la Junta eliminará (*shall exclude*) del escrutinio al aquel a quien menos votos se hayan asignado; examinará a continuación todas las papeletas de dicho candidato; clasificará sus papeletas transferibles en subpaquetes según las siguientes preferencias disponibles en aquéllas a favor de candidatos subsistentes, y transferirá cada subpaquete al candidato a cuyo nombre vaya la preferencia, haciendo al mismo tiempo un subpaquete aparte con las papeletas no transferibles.

2. Si el total de los votos de dos o más candidatos que hayan quedado los últimos fuere inferior al número de los votos asignados al candidato inmediatamente más alto (*to the next highest candidate*), podrá la Junta en ese mismo recuento eliminar a esos candidatos y transferir sus votos del modo dispuesto en este Reglamento.

3. Si, al haber sido eliminado un candidato, dos o más candidatos tuvieren el mismo número de votos y fueren los últimos del escrutinio, quedará eliminado el que menos votos haya tenido en el primer recuento en el que esos candidatos hayan tenido distinto número de votos, y, si han sido iguales en todos los recuentos los votos computados a esos candidatos, la Junta resolverá por sorteo qué candidato ha de ser eliminado.

Artículo 82. Últimos puestos sin cubrir (*Last vacancies*)

No obstante lo dispuesto en el presente Reglamento:

1. si al final de un recuento el número de candidatos electos fuere igual al de puestos por cubrir, ya no se harán más transferencias de votos;
2. si al quedar eliminados uno o más candidatos el número de los subsistentes en ese momento fuere igual al de puestos que queden por cubrir, los subsistentes quedarán automáticamente elegidos y ya no se harán más transferencias de votos.

Artículo 83. Procedimiento de transferencia de votos. Transferencia de paquetes

1. Cuando se efectúe una transferencia, todo subpaquete de papeletas transferidas se colocará en la parte superior del paquete, en su caso, constituido por las papeletas del candidato a quien se haga la transferencia, y a dicho candidato se le asignará un número de votos igual al número de papeletas que se le transfieran.

2. Las papeletas no transferibles, salvo las que fueren necesarias en la transferencia de un sobrante para constituir la cuota del candidato electo, se separarán como otro paquete en unión de otros ya apartados de papeletas no transferibles.

3. Al transferirse el sobrante de un candidato electo, todas las papeletas no transferidas a candidatos subsistentes y no separadas del modo dispuesto en el apartado anterior, se colocarán juntas en un solo paquete como cuota del candidato electo y el paquete se marcará con su nombre.

Artículo 84. De los recuentos parciales

Podrá todo candidato o agente al final de cualquier recuento pedir a la Junta que reexamine y vuelva a contar (*and re-count*) la totalidad o alguna de las papeletas tratadas en ese recuento, y la Comisión examinará y recontará en el acto las papeletas en cuestión, sin efectuar cambios en su orden de colocación en los diversos paquetes, salvo que sea necesario el cambio como consecuencia de cualquier error descubierto en el recuento. Podrá asimismo la Junta libremente volver a contar papeletas una vez o varias veces más si no está segura de la exactitud del recuento anterior. Lo dispuesto en el presente artículo no obliga, sin embargo, a la Junta a volver a contar las papeletas más de una vez.

Artículo 85. Impugnaciones electorales (*Election petitions*)

1. Podrá el tribunal, recibida una impugnación electoral, ordenar un nuevo recuento total o parcial de las papeletas de voto y que se determine el resultado de las elecciones conforme al presente Reglamento.

2. En todo nuevo recuento, salvo las modificaciones que puedan ser necesarias por requerimiento de un tribunal, cada papeleta de voto originariamente declarada válida seguirá el mismo trámite (*shall... follow the same course*) que en el escrutinio originario cuando tenga lugar una transferencia de votos.

Artículo 86. Acuerdos de los funciones electorales sobre transferencias

1. Si surgiere alguna cuestión en relación con una transferencia de votos, tendrá carácter definitivo el acuerdo de la Junta, ya sea explícito, ya resulte implícitamente de sus actos, a menos que formule objeción por escrito algún candidato o agente antes de que se declare el resultado, y en este caso podrá el acuerdo de la comisión ser revocado (*may be reversed*) en virtud de impugnación electoral (*upon an election petition*).

2. Si se revocare de este modo un acuerdo de La Comisión, serán nulas la transferencia en cuestión y todas las operaciones subsiguientes, y el tribunal ordenará que se efectúen estas operaciones y que se compruebe el resultado de las elecciones conforme a lo establecido en el presente Reglamento.

Artículo 87. Resultado del escrutinio. Formulario de la declaración

La declaración del resultado de la declaración incluirá la constancia de toda transferencia de votos hecha conforme al presente Reglamento, así como del número total de votos asignados a cada candidato después de las transferencias.

EJEMPLO PRÁCTICO DE APLICACIÓN DEL VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE

(Anexo o Tabla XIII de la Ley Electoral General de la República de Malta de 27 de septiembre de 1991).

Se supone una circunscripción donde hay que elegir 6 (seis) diputados y en la que se han presentado 11 (once) candidatos A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K y L.

Primer recuento

Supongamos que, examinadas todas las papeletas de voto, clasificadas las válidas en paquetes distintos, cada uno con el nombre del candidato marcado con el número 1 como primera preferencia de los votantes, y contados los paquetes, el resultado sea el siguiente (siempre en términos de primeras preferencias, que es lo único que se examina ahora):

B	140	votos
F	62	”
H.....	50	”
C.....	25	”
L	24	”
G.....	14	”
I	12	”
D.....	10	”
A.....	7	”
E	4	”
K	ninguno	
TOTAL.....		
	348	votos

Se dividen, pues, los 348 votos válidos por 7, es decir, como se recordará, el número de puestos más uno, y se obtiene redondeando un entero por exceso un cociente que, como también se dijo, pasa a constituir el «cupo» o cuota electoral.

Se advierte meridianamente que hay 3 candidatos B, F y H que alcanzan el «cupo» y que quedan automáticamente elegidos. En consecuencia, hay que proceder a uno o más recuentos de las diversas transferencias de todos ellos (segunda, tercera, cuarta, etc.) para cubrir los tres puestos restantes.

Segundo recuento

B tiene 90 «votos sobrantes» (*surplus votes*), más, por lo tanto, que F y H, por lo cual hay que transferir esos 90 en primer lugar. Se clasifican, por consiguiente, las 140 papeletas (no sólo las 90 excedentes) según la «siguiente preferencia disponible» en «subpaquetes separados» (*separate subparcels*) según la «siguiente preferencia disponible» (*the next available preference*) indicada en cada papeleta.

En general, la «siguiente preferencia disponible» será la segunda. Pero toda papeleta en la que la segunda se haya dado a F o a H, pasará a la siguiente «disponible» después de ellos. En consecuencia, toda papeleta con un 1 para B, un 2 a favor de H, un 3 para F y un 4 para I, se colocará en el subpaquete para I.

Se formará asimismo un subpaquete con las papeletas en las que no figure ninguna preferencia disponible más, y que, por lo tanto, no sean «transferibles».

Tendremos (siempre por vía de ejemplo) el resultado siguiente:

A favor de D.....	80 papeletas
A favor de E.....	2 ”
A favor de I.....	25 ”
A favor de K.....	29 ”
<hr/>	
Total de papeletas transferidas	136
Total de NO transferibles ⁷	4
Total de papeletas de B	140

Como quiera que el total de papeletas transferibles es 136, es decir, más que el citado sobrante de 90, sólo se podrá traspasar una parte de cada subpaquete, y el número de papeletas a transferir de cada uno de éstos deberá guardar la misma proporción con el total de papeletas en el subpaquete que la que existe entre el sobrante (90) y el total de las transferibles (136). En otras palabras, se determinará el número de papeletas (o, si se prefiere, de votos) traspasables desde cada subpaquete multiplicando el número de papeletas contenidas en él por 90 y dividiendo el producto por 136, operación que da una proporción de 0,6617647.

El proceso es, pues, el siguiente:

- El subpaquete para D contiene 80 papeletas, por lo que su parte del sobrante es $80 \times 0,6617647 = 52,942$.
 - El subpaquete E, con 2 papeletas tendrá, pues, $2 \times 0,6617647 = 1,3235$.
 - Subpaquete I, con 25 papeletas tendrá $25 \times 0,6617647 = 16,5441$.
 - Por últimos el subpaquete K con 29 papeletas tiene $9 \times 0,6617647 = 19,1912$.
- TOTAL = 90 (noventa).

Ahora bien, como todos los resultados arrojan decimales y sólo pueden transferirse papeletas enteras, se considerarán como unidad los mayores de esos decimales que, tomados en orden decreciente, hagan que el total de papeletas a traspasar sea igual al sobrante.

En consecuencia, al sumar los números enteros (*whole numbers*) sólo 88 ($52+3+16+19$), dos enteros, pues, por debajo de la «cuota», que es 90, se entenderá que constituyen unidad los dos mayores decimales, a saber, 0,912 (de D) y 0,5541 (de I), con lo que el número de votos efectivamente traspasados será:

A favor de D.....	53 papeletas
A favor de E.....	1 ”
A favor de I.....	17 ”
A favor de K.....	19 ”

(Es decir, los 90 en total de que venimos hablando). Las papeletas que hay que transferir a D, E, I y K serán las últimas colocadas en sus respectivos subpaquetes, o sea, las que estaban encima, y se señalarán con el número del recuento (primero, segundo, etc.) en que se haga la transferencia. Estas papeletas se añadirán, de nuevo

⁷ Son papeletas «NO transferibles» aquellas donde no se haya indicado segunda preferencia (o una tercera, cuarta, etc.) por algún candidato que no sea uno de los electos en primera instancia por haber alcanzado la «cuota» .

en subpaquetes, a los paquetes originarios (en otras palabras, a los votos propios) de D, E, I y K (si bien este último no los ha tenido). La situación queda así:

D.....	10 + 53 = 63
E	4 + 1 = 5
I	12 + 17 = 29
K.....	0 + 19 = 19

El resto de las papeletas de los subpaquetes (es decir, las no transferidas), junto a aquellas en las que no haya indicado ninguna otra preferencia «disponible», se ponen juntas y constituyen un nuevo paquete que representará el «cupo» de votos de B (50, como se recordará).

Dicho paquete estará compuesto así:

El resto del subpaquete D,	80 - 53 = 27
” ” ” ” E,	2 - 1 = 1
” ” ” ” K,	29 - 19 = 10
Papeletas no transferibles	4
Total (cuota de B)	90

Gracias a esta compleja operación, D tiene ahora más que el «cupo» (63 votos, en efecto), por lo que se le adjudica el cuarto escaño.

Aquí el caso práctico del Anexo XIII que estamos reproduciendo así íntegramente de la Ley Electoral contiene unas «Notas», es decir, unas instrucciones para los Comisionados Electorales, que dicen así:

«Será conveniente empezar rellenando la hoja de transferencias (*the transfer sheet*) insertando los totales en los espacios marcados con asterisco, totales que ya se conocen antes de empezar el recuento.

A la hora de transferir un sobrante se consideran normalmente *todas* (subrayado en el original inglés) las papeletas no transferibles como parte de la cuota, *pero cuando el número de los transferibles es menor que la cuota* (subrayado también en el original), se deberá insertar la diferencia en el espacio señalado con una daga y trasladar el número correspondiente de papeletas no transferibles a la caja de las no transferibles. Estas papeletas deberán extraerse de la parte de arriba del paquete de papeletas no traspasables y deberá consignarse el número de las extraídas en la Hoja de Resultados (*Result Sheet*).»

Al finalizar el segundo recuento, queda así la situación del escrutinio:

<i>Votos</i>	
B	50 (electo en el 1. ^{er} recuento)
F.....	62 (" " " " ")
H	50 (" " " " ")
D	63 (elegido en este 2. ^o recuento)
I	29 (no llega a la cuota)
C	25 (" " " " ")
L.....	24 (" " " " ")
K	19 (" " " " ")
G.....	14 (" " " " ")
A.....	7 (" " " " ")
E.....	5 (" " " " ")
<hr/>	
Total.....	348

Se aprecia que ahora D tiene 63 votos, es decir, 13 más que la cuota.

Tercer recuento

Tenemos ahora dos «sobrantes» (es decir, dos candidatos con más de 50 votos): F, al quien le «sobran» 12, y D, a quien le «sobra» uno más, es decir, 13. En principio se debería, pues, empezar por las papeletas a nombre de D, pero como el sobrante de F se ha puesto antes de manifiesto (ya desde el primer recuento), se empieza por F, cuyo sobrante se reparte proporcionalmente entre las siguientes preferencias disponibles marcadas en sus 62 papeletas «originarias», exactamente del mismo modo que se ha hecho con B en el segundo recuento. Examinadas las papeletas, se constata que hay 9 (nueve) a favor de I, 2 (dos) a nombre de C y 1 (una) a favor de A.

Se advierte meridianamente que con esta tercera ronda no se logra proveer ningún escaño, ya que ni I ni C ni A llegan con los nuevos votos recibidos a los 50 necesarios.

(Las papeletas que componen la cuota de F se colocan juntas en un paquete, que se marcará con el nombre de este candidato.)

Cuarto recuento

Las que constituyen la cuota de H (que ha obtenido exactamente la cuota, como se recordará, en el primer recuento, se colocan igualmente en un paquete que se indicará con el nombre de este otro candidato). Procede ahora repartir los 13 (trece) votos sobrantes de D. Con este fin sólo se tendrá en cuenta el último subpaquete transferido, que contiene 53 (cincuenta y tres) papeletas. Examinadas éstas y clasificadas a su vez en subpaquetes tenemos (siempre hipotéticamente) el siguiente resultado:

Preferencias «disponibles» a favor de I.....	43 papeletas
Preferencias «disponibles» a nombre de K.....	10 papeletas
<hr/>	
Total de papeletas transferibles	52
Papeletas sin indicación de preferencia	1 (una)
<hr/>	
Total global	53

Como quiera que las papeletas trasladables (52) vuelven a ser más que la cuota (trece más para ser exactos), hay que repetir la operación del segundo recuento, es decir, multiplicar por el sobrante (ahora 13) el número de papeletas de cada subpaquete y dividir el resultado por 52. Tenemos el resultado siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Parte de I, en el sobrante, } & 42 \times 0,25 = 10,5 \\ \text{Parte de K, en el sobrante, } & 10 \times 0,25 = 2,5 \end{aligned}$$

(0,25 es el resultado de redondear a la mitad de una unidad del cociente de la división del sobrante por las papeletas.)

Al ser iguales los dos decimales, se considera mayor el que provenga del mayor subpaquete, en este caso el de I, por lo cual se asignan a éste 11 (once) votos, que es el entero inmediatamente superior a 10,5 y 2 (dos) a K.

La tabla resultante queda, pues, así:

Recuento núm. 4

Transferencias del sobrante de D	
Sobrante.....	13
N.º de papeletas transferibles.....	52
Proporción a transferir $13/52 = 0,25$	

Se añaden sendos subpaquetes de 11 (once) y de 2 (dos) papeletas señaladas con el número del recuento en que se ha hecho la transferencia a los paquetes de I y de K respectivamente, y los restos (31 —treinta y uno— y 8 —ocho—), junto a la papeleta no transferible de que ya hemos hablado y a las 10 (diez) recibidas por D en el primer recuento, que suman 50 (cincuenta) en total, se agrupan en un solo paquete, que representa la cuota de D.

Al término del cuarto recuento las posiciones quedan, pues, así:

Votos

B	50 (electo)
F.....	50 (")
H	50 (")
D	50 (elegido 3.ª ronda)
I	40
L.....	33
C	27
K	21
G	14
A	8
E	5

Quinto recuento

Al no existir ya sobrante, el Comisario Electoral procede a transferir los votos del candidato con el menor número de votos «originarios», en el presente caso E, que sólo tiene 5 (cinco). Pero como los totales sumados de E y de A (5 más 8 = 13) son menos que 14, es decir, los que tiene G, el antepenúltimo, el Comisario traspasa las papeletas tanto de A como de E.

Examinadas las papeletas de A y de E, se comprueba que:

C figura como siguiente preferencia disponible en	1
G aparece como siguiente preferencia disponible en	7
I está señalado con el mismo carácter en.....	4
Papeletas no transferibles	1
<hr/>	
Total de papeletas	13

La operación se completa con el traslado de una papeleta a C, siete a G, cuatro a I, y la no traspasable se coloca aparte como paquete separado (*set aside as a separate parcel*).

El estado del escrutinio pasa a ser el siguiente:

Votos

B	50 (electo)
F	50 (")
H.....	50 (")
I.....	44
L	33
C.....	28
G.....	21
K.....	21
Papeleta no transferible	1
<hr/>	
Total	348

Sexto recuento

No se ha podido elegir ningún candidato en el 5.º recuento, al no alcanzar ninguno de los «subsistentes» (*continuing candidates*), es decir, de I en adelante, la cuota de 50. En este momento hay dos candidatos, G y K, con el mismo número de votos (veintiuno), ambos en los últimos lugares de la tabla. Se pasa a distribuir las papeletas de K en atención a que obtuvo menos votos que G en el primer recuento. Examinadas esas papeletas, se aprecia que 3 (tres) pasan a C, otras 15 (quince) a I, una a L y 2 resultan ser no transferibles. I suma ahora 59 (cincuenta y nueve) votos, con lo que resulta elegido.

La nueva situación es:

<i>Vótos</i>	
B	50 (electo)
F	50 (")
H.....	50 (")
D.....	50 (")
I.....	59 (elegido)
L	34
C.....	31
G.....	21
Papeletas no transferibles	3
<hr/>	
Total	348

Séptimo recuento

Hay que distribuir ahora el sobrante de I, que suma 9 (nueve) votos. Con este fin sólo se toma en consideración el último subpaquete de las últimas papeletas transferidas al candidato I (quince, como se recordará).

Examinadas dichas papeletas y agrupadas a su vez en subpaquetes a nombre de los candidatos «subsistentes», tenemos el siguiente resultado:

Para C como siguiente preferencia	4 papeletas
Para L como siguiente preferencia	3 papeletas
Total de papeletas transferibles	7 papeletas
Papeletas no transferibles	8 papeletas
<hr/>	
Total global	15 papeletas

En el presente caso el número de papeletas traspasables (siete) es menor que el sobrante (nueve), por lo que el Comisario Electoral traspasa todos los subpaquetes de papeletas transferibles a los candidatos subsistentes indicados en ellas como siguiente preferencia disponible. Esto supone 7 votos de esos 9. Hay, por lo tanto, una diferencia de 2 (dos) papeletas. El subpaquete de papeletas no traspasables queda, pues, dividido en dos partes, una con dos papeletas (que forman Parte del sobrante) y la otra con 6 (que hacen falta para la cuota de I). La porción de 2 se pone aparte como paquete separado con los demás paquetes de papeletas no transferibles y la porción de 6 se considera como parte integrante de la cuota de I (6 más 44 = 50).

En consecuencia, el traspaso de los votos de I queda reflejado así:

Sobrante9
 Número de papeletas transferibles.....7
 Proporción a transferir: 9 dividido por 7 (se considera el cociente como igual a 1).

La situación es ahora la siguiente:

B	50 (electo)
F	50 (")
H.....	50 (")
D.....	50 (")
I.....	50 (")
L	37
C.....	35
G.....	21
Papeletas no transferibles	5
<hr/>	
Total de papeletas	348

Octavo recuento

No habiendo ya sobrante, se distribuyen directamente los votos de G, último candidato de los que quedan en liza. Examinadas sus papeletas, se comprueba que 7 indican a C como siguiente preferencia disponible, 12 a L y otras 2 resultan no ser transferibles.

Se transfieren, en consecuencia, 7 papeletas a C y 12 a L, y 2 se colocan aparte como paquete separado con los demás de papeletas no traspasables.

La situación pasa a ser la siguiente:

Votos

B	50 (electo)
F	50 (")
H.....	50 (")
D.....	50 (")
I.....	50 (")
L	49
C.....	42
Papeletas no transferibles	7
<hr/>	
Total papeletas	348

Como no hay sobrantes tampoco ahora, se elimina al último, que es C. Pero, como sólo queda un puesto por cubrir y un solo candidato subsistente, concretamente L, se le declara elegido sin más transferencias.

RESULTADO FINAL: Quedan elegidos B, F, H, D, I y L.