

## NOTA DE LA SECRETARIA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL SOBRE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION ELECTORAL ITALIANA

El rasgo determinante de la Administración Electoral italiana, es decir, de la organización que hace posible el funcionamiento del cuerpo electoral (Pizzorusso. Lecciones de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984), es el *pluralismo orgánico*. En efecto, las competencias en materia de elaboración de las listas electorales, el registro de las candidaturas y el control de su presentación regular, la distribución de los medios de propaganda regular, la distribución de los medios de propaganda electoral, la policía de las operaciones de voto, la realización del escrutinio y la proclamación de electos y, todas las demás tareas que son necesarias en el desarrollo de un proceso electoral, se distribuyen entre una diversidad de órganos, algunos temporales y otros de carácter permanente.

I. Los *órganos permanentes* de la Administración Electoral italiana son, por un lado, la Comisión Electoral Municipal y la Comisión Electoral de Distrito –que proveen la confección de las listas electorales– y, por otro, la Oficina Central para el referéndum –que recibe y verifica las propuestas de referéndum conforme al artículo 12 de la Ley de 25 de mayo de 1970.

Nos referiremos únicamente a las dos Juntas Electorales:

a) *La Comisión Electoral Municipal* (Commissione Elettorale Comunale) es elegida por el Consejo Municipal en la sesión si-

guiente a su constitución y la elección del Alcalde, conforme a un procedimiento que garantiza la representación de las minorías (artículo 13 del Decreto núm. 223 de 20 de marzo de 1967, por el que aprueba el texto único de la ley reguladora del electorado activo y del mantenimiento y revisión de las listas electorales). Está presidida por el Alcalde y formada por un número variable de miembros, entre cuatro y seis, en función de la población municipal. La Secretaría corresponde al Secretario del municipio o persona en quien delegue.

La tarea fundamental de esta Comisión Municipal es la confección de las listas electorales, generales y de sección, en las que se inscriben –de oficio o en virtud de recursos– todos los ciudadanos que se hallen en posesión de la capacidad electoral activa. La inscripción se realiza en la lista del municipio de residencia del ciudadano o –a petición expresa del mismo– donde nació o donde tenga la sede principal de su actividad. Las listas electorales son permanentes –es decir, no se compilan *ex novo* con ocasión de cada nueva consulta electoral– y únicas, actualizándose de modo continuo a través de revisiones semestrales (artículo 7 del Decreto núm. 223, de 20 de mayo de 1967, conforme a la redacción dado al mismo por el artículo 15 de la Ley núm. 39, de 8 de marzo de 1975), incluyéndose –con efectos de 1 de enero o de 1 de julio de cada año– quienes hayan cumplido o vayan a cumplir 18 años antes del 31 de diciembre o 30 de junio, respectivamente. Asimismo, con ocasión de cada proceso electoral, se realiza por la Comisión Electoral Municipal la revisión de las listas electorales eliminándose de éstas los nombres de quienes hayan perdido o hayan sido privados del derecho de sufragio e inscribiéndose los datos identificativos del elector y se indica la mesa en la que le corresponde votar.

A la Comisión Electoral Municipal corresponde también la determinación de las secciones electorales, que cuentan entre cien y ochocientos electores cada una (artículo 34 del Decreto núm. 223). Cada elector recibe de la Administración municipal en cuyas listas esté inscrita la cédula electoral o tessera (carta de convocatoria o certificado electoral) en la que se contienen

los datos identificados del elector y se indica la Junta de Sección (Mesa) en la que le corresponde votar.

b) La *Comisión Electoral de Distrito* (Commissione Elettorale Mandamentale) está presidida por el Presidente del Tribunal de Apelación y formada por otros cuatro miembros, uno de ellos designado por el Prefecto, entre funcionarios del Estado, y los otros tres por el Consejo Provincial entre electores de los municipios del distrito, no pertenecientes a la Administración de los mismos, que han de estar en posesión del título de grado medio (artículos 21 y 22 del Decreto núm. 223, de 20 de marzo de 1967). El Secretario lo es el del municipio en que tiene su sede el Tribunal de Apelación (artículo 27).

A la Comisión Electoral de Distrito corresponde resolver los recursos presentados por cualquier elector –sea el interesado o nicipal sobre la inclusión o exclusión de las listas electorales, siendo además competente para supervisar el desarrollo de tales tareas y requerir las aclaraciones necesarias (artículos 28 a 31). Frente a sus decisiones cabe que cualquier ciudadano o, en su caso, el Procurador de la República interpongan recurso ante el Tribunal de Apelación y, por la parte vencida o el Procurador de la República, ante el Tribunal de Casación sin que los citados recursos tengan efectos suspensivos respecto a las provisiones o decisiones contra las que se hayan interpuesto (artículos 42 a 46). La sentencia que reconoce la cualidad de elector se sustancia pura y simplemente en la inscripción de aquél en las listas electorales.

Asimismo corresponde a la Comisión Electoral de Distrito resolver los recursos contra la distribución de secciones electorales efectuada por las Juntas electorales municipales (artículo 40), siendo sus decisiones revisables por los órganos jurisdiccionales referidos.

II. Los *órganos temporales* de la Administración Electoral son aquellos que se constituyen expresamente para cada proceso electoral, extinguiéndose una vez concluido éste. Aunque

con distintas denominaciones según el tipo de proceso, se constituyen en tres niveles: central, de circunscripción y de sección. No obstante, en las elecciones al Senado se suma el nivel regional y se elimina el central; en las elecciones al Parlamento Europeo se añade el nivel provincial.

Vamos a exponer el modelo organizativo tipo, que es el que se constituye para las elecciones a la Cámara de Diputados:

a) *La Junta Electoral Central Nacional* (Ufficio Elettorale Centrale Nazionale) se constituye en el Tribunal de Casación dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto de convocatoria de las elecciones y está formado por un Presidente de Sección y cuatro magistrados de la Corte, nombrados por el Presidente de ésta (artículo 12 del Decreto núm. 361, de 30 de marzo de 1957, por el que se aprueba el texto único de la ley reguladora de las elecciones a la Cámara de Diputados). Su composición es, por tanto, exclusivamente judicial.

Dos son las competencias básicas de este órgano. La primera referida al procedimiento electoral preparatorio y en concreto al *control de los símbolos o emblemas* (contrassegni) que han de depositar, por medio de su representante oficial, las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el Ministerio del Interior, antes del sexagésimo según día previo a la elección (artículo 15.1 del Decreto núm. 361). En el supuesto de que el Ministerio del Interior rechace el emblema presentado por considerarlo no conforme con las prescripciones legales, o invite a sustituirlo por otro por ser notoriamente semejante a otros emblemas solicitados, a la Junta Central Nacional se atribuye la facultad de resolver los eventuales recursos planteados contra aquella decisión en un plazo de cuarenta y ocho horas (artículo 16 del Decreto). Esta fase del procedimiento electoral es sustantiva, a pesar de su aparente inocuidad, dada la trascendencia identificativa de los símbolos de las entidades políticas en las papeletas en las que no figure el nombre de los candidatos, dado el sistema de voto preferencial reducido a una única preferencia en virtud de la última reforma de la Ley Electoral. Son muchas, no obstante, las críticas vertidas sobre este sistema de

depósito del símbolo con ocasión de cada proceso electoral, abogándose por la creación de un Registro permanente de entidades políticas en el que se inscriba la denominación y siglas, el nombre del representante, el domicilio así como el símbolo o emblema. Por otra parte, y dentro también de esta fase preparatoria, corresponde a la Junta Central Nacional resolver los recursos que se planteen contra los acuerdos de las Juntas de circunscripción sobre proclamación de candidaturas. Su decisión es firme e inapelable.

La segunda, y trascendental competencia de este órgano, se desarrolla una vez verificadas las operaciones de voto y se refiere a la *atribución de escaños no asignados en las distintas circunscripciones*. Para ello ha de proceder a la determinación de la «cifra electoral nacional» de cada lista, excluidas aquellas que no hubieran alcanzado 300.000 votos, y del «cociente electoral nacional» que se obtiene dividiendo el total de votos sobrantes de todas las listas por el número de escaños aún no asignados en las circunscripciones. A partir de aquí, la Junta Central Nacional dividirá el total de votos sobrantes de cada lista por el cociente electoral nacional, hallándose así el número de escaños a atribuir a cada lista; los escaños que quedan por atribuir se asignarán a aquellas listas que –en virtud de las divisiones anteriores– hayan obtenido mayores restos, considerándose también como restos los votos sobrantes de las listas que no hayan alcanzado el cociente nacional; finalmente proclamará como electos a los candidatos que, tras los electos en las circunscripciones, hayan obtenido la mayor cifra individual (artículos 83 y siguientes del Decreto núm. 361).

b) Las *Juntas Electorales Centrales de Circunscripción* (Ufficio Elettorale Centrale Circoscrizionale) se constituyen en el Tribunal de Apelación –o en el distrito en cuya jurisdicción se encuentre el municipio cabeza del colegio electoral– también dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto de convocatoria, y están compuestas por tres magistrados, de los cuales uno con funciones de Presidente, nombrados por el Presidentes del Tribunal de Apelación (artículo 13 del Decreto

núm. 361 de 30 de marzo de 1957). Su composición es, por tanto, exclusivamente judicial.

El primer cometido de estas Juntas es la *proclamación de las listas de candidatos*. Las listas han de ser entregadas a éstas por el representante de la entidad política, designado en el acto de depósito del emblema en el Ministerio del Interior, entre el trigésimo quinto y el trigésimo segundo día anteriores al de la votación, acompañando el documento de aceptación de cada uno de los candidatos y otros documentos de identificación de los mismos, así como el aval de al menos quinientos electores (salvo para los partidos políticos constituidos en grupo parlamentario en la legislatura anterior y para aquellos que en las últimas elecciones hayan presentado candidaturas en la última elección con la misma identificación electoral y hayan obtenido, al menos, un escaño en una de las dos Cámaras) (artículo 20 del Decreto núm. 361).

La Junta circunscripcional puede rechazar la proclamación de las listas no conformes con las prescripciones legales, y contra su decisión cabe recurso ante la Junta Central Nacional. (artículos 22 y 23 del Decreto núm. 361).

La segunda función encomendada a las Juntas de circunscripción se concreta una vez celebrado el acto de votación. Las Juntas de Sección (Mesas) proceden al recuento de los votos y remiten las actas de escrutinio a las Juntas circunscriptoriales que efectuarán el *escrutinio general* conforme a los siguientes criterios: a) determinarán la «cifra electoral» de cada lista, sumando todos los votos obtenidos en las diversas secciones de la circunscripción; b) procederán, inmediatamente, a determinar el «cociente electoral» de la circunscripción, mediante la división del total de cifras electorales del conjunto de las listas por el número de escaños asignados a la circunscripción, aumentado en dos; c) asignarán a cada lista tantos escaños como veces el cociente electoral se contenga en su cifra electoral; d) comunicarán a la Junta Electoral Central Nacional para el conjunto de la nación los resultados obtenidos de este modo, señalándose el número de escaños no atribui-

dos y el número de votos no utilizados de cada lista (restos); e) determinarán la «cifra individual» de cada candidato, por la suma de los votos de preferencia que haya conseguido en las diversas secciones, graduándose con este criterio los candidatos de cada lista; f) proclamarán electos, siguiéndose este orden, un número de candidatos igual al número de escaños asignados a cada lista (artículos 76 y siguientes del Decreto núm. 361).

c) *Las Juntas de Sección* presiden las operaciones de voto y realizan el escrutinio inicial. Se integran por un Presidente, nombrado por el Presidente del Tribunal de Apelación, territorialmente competente, y por cuatro escrutadores designados por la Junta Electoral Municipal, así como un Secretario nombrado por el Presidente (artículos 34 y siguientes del Decreto núm. 361, y Decreto Ministerial de 30 de octubre de 1979 sobre formación y actualización de las listas de personas idóneas para el cargo de Presidente de la Junta de Sección, y Ley de 8 de marzo de 1989 sobre organización del registro y sorteo de personas idóneas para el cargo de escrutador de la Junta de Sección). En el proceso electoral legislativo de 1992 se han constituido 88.654 Juntas de Sección en Italia, 4.000 más que en 1987.

Únicamente el Presidente de la Junta de Sección ha de ser cualificado por su titulación profesional, mientras que para los demás miembros sólo se exige ser elector del municipio y contar con algunos requisitos de instrucción. Sin formar parte de la Junta de Sección, participan también en las operaciones, los «representantes de lista» o interventores; que son fiscalizadores en representación de la entidad política.

Tres cuestiones deben remarcarse especialmente. Por un lado, el riguroso procedimiento de control de la identidad del votante a través del certificado o cédula de elector que recibe de la Administración Municipal, en cuyas listas está inscrito, y del documento acreditativo de su identidad. Por otra parte, el uso de papeletas oficiales (*scheda di stato*) que se entregan en el momento al elector y que éste ha de cumplimentar previo paso obligado por la cabina electoral. Por último, la rigurosidad

de los criterios determinados por la ley para establecer la validez de los votos, lo que facilita enormemente la labor de las Juntas de Sección. Las objeciones que puedan plantearse por los escrutadores o por los representantes de lista son resueltas provisionalmente por el Presidente de la Junta de Sección y de modo definitivo por el órgano electoral de circunscripción, al que se remite copia del acta de escrutinio así como las papeletas cuya validez ha sido contestada; no obstante, el Ministerio del Interior dicta instrucciones sobre interpretación de la normativa electoral con carácter apriorístico, poniéndolas a disposición de las Juntas de Sección.

Por otra parte, ha de reseñarse que la normativa electoral italiana establece disposiciones especiales para el voto de las personas hospitalizadas y en prisión, desplazándose durante la jornada electoral una sección de la Mesa Electoral a los centros hospitalarios y prisiones para recoger el voto de estos electorales (artículos 52 y siguientes del Decreto núm. 361).

III. A este complejo entramado orgánico –en parte temporal y en parte permanente– se suman una serie de entes con competencia referida a ámbitos materiales determinados:

a) En materia de *campaña electoral* de las entidades políticas cabe destacarse el detallismo de las normas reguladoras sobre todo en materia de colocación de los carteles. Tales normas reflejan la preocupación de la ley de defensa del orden público, de la regularidad de la propaganda electoral y de la garantía de igualdad de los grupos políticos para acceder a los emplazamientos que ponen a su disposición las entidades locales, que son las competentes para su distribución.

El acceso a la radio y la televisión durante la campaña electoral está rodeado de garantías particulares.

A la *Comisión Parlamentaria de Control*, en la que tienen representación todos los partidos parlamentarios, le corresponde velar por el reparto, entre los distintos grupos políticos, del tiempo concedido por la radio y la televisión pública, teniendo



en cuenta los distintos tipos de transmisión (debates, entrevistas, conferencias de prensa, etc.). Por otra parte, los entes públicos de radio y televisión emiten también espacios electorales contratados por las entidades políticas, como también los medios audiovisuales de comunicación de titularidad privada, con sujeción a las tarifas generales.

b) El *control de la regularidad de las elecciones* no corresponde a los órganos jurisdiccionales. La supervisión o verificación de poderes queda reservada a las propias Cámaras que la ejercen de conformidad con el artículo 66 de la Constitución italiana de 1947. Este precepto establece que cada Cámara juzga los títulos de admisión de sus componentes y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, excepcionando, por tanto, el principio general que contiene el artículo 113 de la Constitución.

La verificación de poderes se desarrolla en cada Cámara respecto de sus propios miembros y se articula en una fase de instrucción a cargo de una Comisión especial denominada *Junta para las elecciones*, compuesta por los representantes de todos los partidos, y una segunda fase decisoria que se atribuya al Pleno sobre la base del informe elaborado por la Junta. La doctrina ha puesto de manifiesto el carácter no jurisdiccional de esta función parlamentaria dada la carencia de motivación de las resoluciones de los Partidos de la Cámara en esta materia.

En todo caso la verificación de poderes afecta tanto a la regularidad de las operaciones electorales como a la eventual existencia de causas de inelegibilidad o de incompatibilidad. El primero de los controles puede tener como consecuencia una modificación de la proclamación de los electos, con la consiguiente atribución de los escaños al que corresponda, y el segundo puede implicar la anulación de la elección, con el mismo efecto u en su caso, el señalamiento al elegido de un término en el que deberá optar entre el mandato representativo y el cargo incompatible.

IV. Por fin, ha de referirse la intervención de la Administración del Estado y de la Administración Local en la organización del proceso electoral.

a) La responsabilidad de la Administración estatal en la organización del proceso electoral se atribuye al *Ministerio del Interior* a través de la Dirección del Servicio Electoral (Dirección Central) integrada en la Dirección General de Administración Civil.

Además del registro de los emblemas (contrassegni), tarea a la que nos hemos referido *ut supra*, corresponde al Ministerio del Interior: la confección de los edictos con las candidaturas proclamadas en cada circunscripción para su pública exposición, la confección de las papeletas para todas las circunscripciones, la confección de la documentación electoral que se pone a disposición de las Juntas de Sección o Mesas Electorales (así, la Ley Electoral, las normas complementarias para el proceso electoral convocado, el calendario de las operaciones electorales, instrucciones de actuación, etc.), e incluso, la resolución de modo apriorístico de las dudas que puedan plantearse a las Juntas Electorales circunscripcionales y de sección en la interpretación de la normativa electoral.

Corresponde asimismo al Ministerio del Interior la organización del Centro de Datos que tiene por objeto dar a conocer las cifras de participación y los resultados provisionales. Tal información tiene su origen en los datos suministrados por los Presidentes de las Juntas de Sección a los Ayuntamientos en las horas fijadas de antemano; los Ayuntamientos transmiten tales datos a la Prefectura correspondiente (son 95 en todo el país) que los remite al Centro de Datos del Ministerio del Interior en donde se tratan para, a su vez, darlos a conocer en tiempo real.

b) La *Administración Local* tiene atribuidas también importantes responsabilidades en el procedimiento electoral, de las que hemos de referir, además de las citadas más arriba, dos en particular. Por una parte, la remisión de las cédulas o tarjetas

de elector a los que tengan esta condición, y que constituyen elemento identificativo esencial para el ejercicio del derecho de sufragio; de no ser recibida puede ser reclamada del Ayuntamiento incluso el mismo día de la votación, que la expide con prontitud.

Por otro lado, corresponde también a la Administración local la organización material de los colegios electorales mediante la puesta a disposición de los medios (mesas, urnas, cabinas, etcétera), resolviendo los problemas de orden material que se puedan plantear en la jornada de votación.