

ADMINISTRACION POLITICA

LA ADMINISTRACION Y EL ORDEN JURÍDICO

### CAPITULO III

#### EL SERVICIO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN DEL SUFRAGIO

1.—En el sistema de los servicios de la Administración para el orden jurídico de los Estados modernos, figura en primer término el referente á la función del sufragio (1), en cuanto éste constituye la base más amplia de carácter social expreso, de las actuales constituciones de gobierno.

2.—La función del sufragio en el Estado es esencialmente política: *votar* una ley (*referendum*), ó *iniciarla*, ó *intervenir* por el voto en las decisiones del concejo ó de la *Lands-gemeinde*, ó bien, por fin, *elegir* un representante del Estado, son actos políticos de ciudadanía. El derecho de sufragio arranca de la necesidad actual de una función para obtener de los ciudadanos capaces, la determinación de la voluntad más general, que de un modo específico ha sabido

(1) Bibliografía: Hauriou, *Precis de Droit administratif* (1897), tít. II, cap. I.—Pierre, *Traité de droit politique electoral et parlementaire* (1893), libro II, sec. 2.<sup>a</sup>—Pyfferoen, *Les reformes communales* (1895), cap. II.—Morelli, *Saggi sui sistemi di scrutinio* (1887).—Orlando, ob. cit.—Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica*.—Navarro Amandi, *Estudios sobre el procedimiento electoral*.—Andreu y Serra, *Procedimiento electoral en España* (1897).

hasta hoy organizarse, y la selección de los representantes oficiales del Poder. Los electores son funcionarios de primer grado por derecho propio, en virtud de la declaración de la ley ó de la constitución; y en razón del objetivo de sus funciones, son funcionarios políticos (1).

3.—El sufragio se puede considerar en el Derecho administrativo de dos maneras: 1.<sup>a</sup>, á causa del contenido posible del voto; y 2.<sup>a</sup>, en virtud de la necesidad administrativa que el sufragio supone en el Estado, ó, en otros términos, en cuanto el voto puede ser un *acto administrativo*, y en cuanto el sufragio, como función que integra con las demás, la constitución del Estado, cae dentro de la actividad de la Administración (2).

4.—La concepción del voto como acto administrativo no es una cosa nueva en el derecho del Estado. Consideradas las corporaciones locales como administrativas, el sufragio para su designación suele denominarse *administrativo*, á diferencia del sufragio para la designación de los Parlamentos, que llaman *político*. No conceptúo, por mi parte, exacta la denominación de administrativo aplicada al sufragio local. Las corporaciones locales son parte de la constitución del Estado, y, por tanto, políticas, aun cuando ejerzan funciones administrativas. El sufragio local, como acto de

(1) La idea de que el elector es un funcionario por derecho propio, es del Sr. Giner. Por no darme yo cuenta de este carácter del elector, no lo he incluído en mi clasificación de los funcionarios del Estado.—(Véase el tomo I, sec. 3.<sup>a</sup>, cap. II, §§ 2.<sup>o</sup> y 5.<sup>o</sup>)

(2) Véase como antecedentes que explican esto: 1.<sup>o</sup>, la doctrina de los actos administrativos en el tomo I, sec. 1.<sup>a</sup>; y 2.<sup>o</sup>, el concepto de la Administración, idem, introduc., cap. I.

elección, es político, de vecindad, por el que se designa un representante del *Estado local*. El voto puede ser un acto administrativo cuando implica un *acto de Administración*, verbigracia, un voto de gestión en el concejo. Además, son votos que implican actos de Administración los emitidos en asambleas para tomar decisiones de carácter administrativo. En definitiva, el voto es un acto de poder político (1) para fines del Estado: legislativos, judiciales (el Jurado), económicos, parlamentarios, políticos en sentido estricto y administrativos.

5.—No es éste, sin embargo; el aspecto administrativo del sufragio que ahora importa, sino el de la función del sufragio como obra de la Administración. Es preciso partir de una distinción capital: la determinación del sufragio, en vista de la capacidad exigida por su función; el acto de votar la organización del sufragio desde el punto de vista de su proporcionalidad representativa; la determinación de sus funciones, implican cuestiones esencialmente políticas (*política del sufragio*). En cambio, lo que se refiere á la *manera práctica de hacer efectivo el voto*, implica un aspecto administrativo, en cuanto las operaciones que esto supone se encaminan á formar y conservar y perfeccionar el *útil* mediante el cual la función del sufragio se verifica.

6.—Lo que la Administración hace en la función del sufragio se desenvuelve en *operaciones preparatorias, coetáneas y posteriores* á la emisión del voto, en virtud de las cuales la masa electoral: 1.<sup>o</sup>, se *define* según el criterio político sentado en la ley; 2.<sup>o</sup>, se organiza y distribuye: a) según sus funciones; b) según la esfera política en que se manifiesta;

(1) Véase Orlando, ob. cit., pág. 176.

c) según el sistema político aceptado (de mayorías ó minorías, proporcional, etc., etc.) (1); 3.º, *se rectifica y renueva* con arreglo al movimiento de la población y al cambio de condiciones en los ciudadanos; 4.º, *se condensa y funciona* bajo la tutela administrativa de organismos adecuados; 5.º, *decide*, estando la sinceridad, la verdad y la eficacia de sus decisiones debidamente garantidas.

7.—Según esto, no pueden estimarse relaciones de Derecho administrativo las que se establecen entre el Estado y la sociedad para fijar la capacidad electoral, determinar la organización política del sufragio, ni tampoco las que se pueden promover en la conciencia del elector para proceder como debe (2); el Derecho administrativo acepta el problema político resuelto, y atiende á regular la Administración del sufragio, procurando el imperio del derecho en todas las relaciones que entraña la adaptación real de los medios al adecuado funcionamiento de las votaciones. Aplicando estas indicaciones á la estructura electoral de los Estados, la administración del sufragio depende de las funciones que á aquél se le atribuyan. Tiene el servicio administrativo del sufragio una grandísima amplitud y complejidad en los países en que la *base electiva* es extensa y para diversos fines: por ejemplo, en Suiza—donde el sufragio funciona en la *Landsgemeinde*, la iniciativa, el *referendum*, y para la elección de casi todas las magistraturas políticas,—en los Estados Unidos y demás repúblicas ameri-

(1) Véase Hauriou, ob. cit.

(2) Véase mi *Tratado de Derecho político*, II, libro V, capítulo VI, y mi trabajo sobre *El deber del sufragio y el voto obligatorio* en la *Revista de legislación* (1896).

canas, por ser el sufragio el origen legal de los poderes gubernamentales, como ocurre también en Francia. En Inglaterra, á pesar del carácter hereditario de la Monarquía, y de la Cámara de los Lores, la función del sufragio—como sufragio general, local y especial—alcanza gran complejidad administrativa.

8.—En el supuesto de la necesidad de un cuerpo electoral para el ejercicio del sufragio, el *servicio administrativo* comprende las *operaciones siguientes*:

A. *Definición y designación del elector*.—En principio o hace la ley. Pero no basta: es necesario que de algún modo se determine quiénes son *efectivamente* los electores. A este fin se forman las *listas electorales* (*censo electoral*); la Administración es quien debe hacerlas, ya que la formación del censo es *función administrativa*, y no por ser operación á cargo de las autoridades llamadas administrativas (las locales, v. gr.), sino porque el contenido de la función es *administrativo*. La Administración forma tantos censos cuantos son los cuerpos de votantes que el Estado exige. No hay en esto un orden fijo. Lo más general en nuestros Estados es la existencia de un censo electoral *general*, de censos *locales*, y á veces *especiales*. El general, para el sufragio del Estado nacional (elección de las Cámaras populares de los Parlamentos, y en ocasiones del Jefe del Estado); los locales, para el sufragio local, sobre todo para la elección de las autoridades locales electivas, y los especiales, para las elecciones de los Senados ó de ciertas Corporaciones oficiales: v. gr., los *School Board*, en Inglaterra. Los tres más importantes son el censo general, los locales, y el especial para los Senados. Los censos locales y el general, á veces son distintos, otras no. En Alema-

nia el Imperio organiza su *Reichstag* con un censo distinto de los que tienen los Estados de la Federación. En Prusia, los electores del *Landtag* son más numerosos que los comunales; las dietas de los círculos se eligen por electores propios, que no son los del Estado ni los del Municipio. En Inglaterra, los cuerpos electorales de los burgos, de los condados y del Parlamento, se han desenvuelto con independencia. La parroquia tiene su cuerpo electoral (1). En Italia los mismos electores eligen los consejeros provinciales y comunales; pero otros los diputados. Suecia y Hungría tienen censos distintos para la elección local y para la general. Lo mismo ocurre en Dinamarca. En cambio, en Francia no hay diferencia substancial entre los cuerpos de votantes: se exige una duración más larga del domicilio para las elecciones locales (2). En Chile, la misma ley regula las elecciones generales y las locales (3). El censo de los Senados electivos suele ser distinto.

Naturalmente, las operaciones administrativas cambian, según que haya un censo ó varios censos. En el primer caso, una misma designación del elector sirve para todos: todo está en la adaptación de las listas. En el segundo caso, cada censo pide una operación particular. Y no sólo esto: la formación del censo de electores puede exigir otras operaciones administrativas de organización cuando la ley no se limita á declarar el elector, sino que procura *valorar* el voto. Tal ocurre con el voto múltiple, como en Bélgica, ó

(1) Gneist, ob. cit.; Vauthier, *Le gouvernement local de l'Angleterre* (1895).

(2) Pyfferoen, ob. cit., pág. 134.

(3) Ley de 1884, tít. V.

bien con la distribución de los electores por clases ó curias, como en Prusia ó Austria (1). La función administrativa, en todo caso, se encamina á *determinar y designar el elector con arreglo á las declaraciones legales para que voten sólo los que tienen derecho, dando al voto el destino y valor que legalmente se le atribuya.*

9.—En España las operaciones administrativas para la designación de los electores se encaminan á formar el censo general aplicable á las elecciones de Diputados á Cortes, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, y los especiales del Senado.

10.—*Censo electoral general y local.*—Principio de la ley. (Ley de 26 de Junio de 1890.)—Son electores los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio con dos años de residencia. Las clases é individuos de tropa de mar ó tierra no pueden emitir su voto mientras se hallen en las filas. Queda establecida la misma suspensión respecto de los que se encuentren dentro de otros Cuerpos ó Institutos armados del Estado, la provincia ó el Municipio. (Art. 1.<sup>o</sup>) Este principio se aplica á las elecciones locales, según el art. 1.<sup>o</sup> adicional á la ley (2). Para hacer efectivo este principio se forma el *censo*. De él arranca el *título* de elector. El censo es «el registro en donde constan el nombre y los apellidos paterno y materno, si los tuviesen, de los ciudadanos españoles calificados de electores.» (Art. 9.<sup>o</sup> de la L. elect.) El censo es permanente; es un documento público. La formación del censo se ha hecho en libros abiertos en las Secretarías de las Diputaciones provinciales, titulados *censos electorales*, divididos en tantas partes cuantos son los Municipios de la provincia. Cada parte lleva el nombre del Ayuntamiento á que corresponde, y se

(1) *Trat. de Derecho político*, II, lib. V, cap. VI.

(2) Todo lo dicho debe completarse, respecto de elecciones locales, con lo dispuesto en el R. D. de adaptación de 5 de Noviembre de 1891.

divide á su vez en secciones electorales. En cada una de las secciones están inscriptos, en numeración correlativa y por orden alfabético de primeros apellidos, éstos y los nombres de los respectivos electores, con expresión, además, de su edad, domicilio y profesión, y de si saben leer y escribir. Por notas marginales se expresarán las exclusiones y las suspensiones del ejercicio del derecho electoral, la cancelación de estas anotaciones, así como las bajas y altas que produzcan. (Art. 17 ídem.)

11.—La renovación del censo se hace todos los años. La preparan los jueces municipales y de instrucción, de un lado; de otro, los alcaldes; entienden en las operaciones de revisión la Junta municipal y provincial del Censo, resolviendo, en caso de apelación, la Audiencia territorial: así, el 1.º de Abril los jueces municipales remiten á los alcaldes lista comprensiva de los electores fallecidos en los doce meses precedentes, y los de instrucción lista de las resoluciones dictadas durante el año, que afecten á la capacidad de los electores. El 10, los alcaldes deben publicar, en la forma acostumbrada, las listas siguientes: primera, de electores del año anterior; segunda, de los inscritos en la anterior que desde su publicación hubiesen fallecido ó perdido el derecho electoral; tercera, de los que, teniendo en el expresado día adquirida la vecindad legal, no consten en la lista primera; cuarta, de aquéllos para quienes se hubiese suspendido el ejercicio del derecho electoral. El día 20 del mismo mes se reúne la Junta municipal del Censo para recibir las reclamaciones que se presentaren sobre las listas redactadas. (Art. 12.) Terminada la sesión, la Junta procede á la formación de las listas siguientes: primera, de los electores fallecidos después de la última rectificación; segunda, de los que por incapacidad hubiesen perdido el derecho electoral ó se hallaren por otra causa indebidamente inscritos; tercera, de los que, teniendo las condiciones necesarias para ser electores, no consten en el censo del año anterior; cuarta, de los inscritos que hubiesen perdido la vecindad; quinta, de aquéllos cuyo derecho se hubiese suspendido; sexta, de los electores cuya incapacidad ó suspensión hubiese terminado; séptima, de las reclamaciones de inclusión; octava, de las de exclusión. (Art. 13.)

La Junta municipal informa sobre las reclamaciones producidas, enviando todo al Presidente de la Diputación. Reunida la Junta provincial del Censo el 1.º de Mayo, discute las reclamaciones y resuelve acerca de ellas. Las resoluciones de éstas serán apelables ante la Audiencia territorial. (Artículos 14, 15 y 16 de la Ley.) La constitución definitiva del censo, en vista de la formación y rectificación, se garantiza en esta forma: Copiando del mismo, tal cual resulte de las operaciones indicadas, por orden alfabético, los nombres de los electores de cada Municipio por secciones. Las copias son las listas definitivas que han de publicarse en el *Boletín oficial* antes del 15 de Junio. (Artículos 11 al 16 ídem.) (1).

12.—La importancia del censo es notoria: es la base de la verdad del sufragio. Que las listas contengan los nombres de los electores todos, y sólo de ellos, y que se renueven con el cuerpo electoral, lo exige la sinceridad en las operaciones políticas. Un censo falsificado entraña el vicio de la mentira en la fuente por donde se expresa una gran masa de la opinión pública. De ahí el gran interés político de la organización administrativa para la formación del censo. La *operación administrativa de la formación y de la revisión anual* de éste debe encomendarse á autoridades que obren con sinceridad y verificarse en una atmósfera de completa publicidad. Estas autoridades constituyen un órgano administrativo de la función electoral. ¿Pero cuáles deben ser estas autoridades? Es circunstancial decidirlo: depende de las condiciones de cada país. Desde luego, la índole misma de las operaciones pide autoridades que se hallen en contacto con la masa electoral, y pide la ordenación de re-

(1) V. R. O. de 11 de Septiembre de 1890; Circular de la Junta Central del Censo de 6 de Agosto del mismo año.

curso jurídico y la supresión de todo intento de mistificación en las listas. Lo corriente es encomendar la formación del censo á algunas de las autoridades locales. En Inglaterra custodian el censo los Consejos de condado, que entienden además en la revisión. En Italia concurren tres poderes en la formación y revisión de las listas: la autoridad municipal, la provincial (Comisión provincial) y el Tribunal de Apelación. La operación administrativa de la revisión anual corresponde en Francia á una Comisión administrativa compuesta del alcalde, un delegado del Prefecto y otro del Consejo municipal; las reclamaciones se deciden en juicio por una Comisión municipal en primera instancia; la apelación por el juez de paz, siendo posible la intervención del Tribunal de Casación. En Chile, las operaciones de que hablamos corren á cargo de Juntas calificadoras nombradas por Juntas de contribuyentes (1).

En España, al elaborar la ley del sufragio, se ha formado un organismo administrativo electoral especialísimo, para lograr un censo decorosamente exacto. La experiencia aconsejaba: primero, apartar esta función del influjo de las autoridades activas de la Administración; segundo, crear un organismo independiente; tercero, rodearle de prestigio social por la calidad eminente de sus miembros; cuarto, garantizar las operaciones de formación y de revisión de listas por una gran publicidad; quinto, conceder al elector recursos eficaces. A todo se ha procurado atender con la organización de las *Juntas del Censo*: lo que no se ha podido es lograr la realización del propósito, no por culpa de la ley, sino por su impotencia, ante costumbres electorales

(1) Para Inglaterra, V. Vauthier, ob. cit.; Italia, Orlando, ob. cit., pág. 187; Francia, Hauriou, ob. cit., pág. 116; Chile, Ley citada.

de una corrupción que abrumba, y ante la falta casi absoluta de espíritu de justicia y de moralidad en la mayoría de los políticos de todos los partidos. Actualmente, según el art. 10 de la ley, la formación, revisión, custodia é inspección del censo están á cargo de una Junta Central, de Juntas provinciales y municipales del *Censo electoral*. La Junta Central la preside el Presidente del Congreso; las provinciales, los Presidentes de las Diputaciones, y las municipales, los alcaldes. El número de vocales de la Central y de las provinciales es de quince, y se necesita, para deliberar y tomar acuerdo, la concurrencia de nueve. Son vocales natos de la Central: 1.º, los ex-Presidentes del Congreso; 2.º, los ex-Vicepresidentes primeros del mismo por orden de antigüedad hasta completar los quince. Son vocales natos de las provinciales: 1.º, los ex-Presidentes de las Diputaciones, avecindados en la provincia; 2.º, los ex-Vicepresidentes, por orden de antigüedad, hasta completar diez con los ex-Presidentes; 3.º, cuatro Diputados provinciales elegidos por la Diputación. La Junta Central y las provinciales completan el número de sus vocales con los suplentes que indica la ley. Son vocales natos de las Juntas municipales (1): 1.º, los individuos del Ayuntamiento; 2.º, los ex-alcaldes vecinos del Municipio.

13.—En todo este organismo, lo más interesante es la *Junta Central*. Es ésta un órgano del Poder nacional. No recibe su fuerza de otro poder constituido; tiene propia substantividad, y cuenta con medios para sancionar sus decisiones; es un órgano del Estado, encargado de relacionar la función electoral con las autoridades, unificar las operaciones administrativas y velar por la pureza del censo electoral. Infiérese esto del art. 18 de la Ley, según el cual corresponde á dicha Junta: 1.º, inspeccionar y dirigir cuantos servicios se refieran al censo, su formación, revisión y conservación; 2.º, conservar los ejemplares impresos de las listas; 3.º, comunicarse con las autoridades y funcionarios; 4.º, recibir y resolver dentro de su competencia las quejas que se le dirijan; 5.º, ejercer jurisdicción disciplinaria

(1) Véase entre otras, la circular de la Junta Central de 8 de Agosto y la de 23 de Septiembre de 1890.

sobre las personas que intervengan oficialmente en las operaciones electorales, imponiendo multas hasta de 1.000 pesetas; 6.º, dar cuenta al Congreso de cuanto considere digno de su conocimiento.

14.—El censo electoral general sirve para las elecciones de diputados provinciales y concejales. (Títulos I y II del Real decreto de adaptación de 5 de Noviembre de 1890.)

15.—Las listas para las elecciones de senadores se forman: 1.º, las de las Academias y Sociedades Económicas, por sus directores ó presidentes; 2.º, las de las Universidades, por los rectores, todas en 1.º de Enero de cada año. Las Corporaciones respectivas deciden sobre las reclamaciones de inclusión ó de exclusión. Las listas para las elecciones de senadores por las provincias y mayores contribuyentes se forman en 1.º de Enero por los Ayuntamientos, entendiéndose en las reclamaciones la Comisión provincial, y cabiendo recursos de alzada ante la Audiencia provincial. (Arts. 12 y siguientes de la Ley de 8 de Enero de 1877.)

16.—B. *Operaciones anteriores á la votación.*—Refiérense: 1.º, á la organización territorial del censo electoral, y 2.º, á la preparación de la votación, y dependen de la función que el sufragio vaya á desempeñar. Las operaciones de organización encamínanse: a) á la distribución adecuada del cuerpo electoral por el territorio ó en las agrupaciones corporativas: el propósito aquí es *fracturar* una distribución del sufragio que responda á su función y al criterio político legal; b) á la composición interior del cuerpo de electores en agrupaciones ó secciones proporcionadas; debe procurarse la facilidad y comodidad en la emisión del voto.

17.—La preparación de las votaciones comprende: 1.º La convocatoria: acto público citando al cuerpo electoral, con señalamiento de objeto y día. La convocatoria deter-

mina en las autoridades encargadas de estas operaciones administrativas la necesidad de proceder á facilitar lo necesario (listas, locales, etc.) para la votación. Además, abre el *período electoral*. 2.º La constitución de las autoridades que hayan de presidir y aun dirigir la votación. Lo esencial es procurar una *Mesa* imparcial, cosa difícil, si no imposible, en los países donde las votaciones son una vergonzosa comedia. La Mesa ó *bureau electoral* (Francia) se considera por Hauriou como «una verdadera autoridad *administrativa* temporal,» y tiene poder coactivo: su acción se limita á garantizar la operación del voto (1).

18.—No cabe fijar un sistema para ordenar estas operaciones. Trátase de materia técnica de la Administración, que ha de acomodarse á las tradiciones del país y á las ideas políticas imperantes. Entre nosotros rige la ley electoral citada en lo referente á las elecciones de diputados á Cortes, acomodada por el R. D. de adaptación, á las de concejales y Diputados provinciales. Para las de senadores, su ley.

*Elecciones de diputados.*—1.º División territorial. Rige la establecida por la ley de 1.º de Enero de 1871, con las modificaciones posteriores, especialmente con la del art. 2.º de la ley de 28 de Diciembre de 1878. Según ésta, España se divide en distritos, la mayoría uninominales, habiendo circunscripciones: una (Madrid), que elige ocho diputados; dos, que nombran cinco; una, cuatro, y veintidós, tres; en las circunscripciones se procede por el sistema del *voto limitado*. La ley ha introducido el sistema electoral corporativo, consintiendo la creación de colegios especiales (2). La distribución del cuerpo electoral se ha hecho persiguiendo el doble objetivo de facilitar la emi-

(1) Ob. cit., pág. 246.

(2) Se halla regulado todo lo relativo á los colegios especiales en los artículos 24 á 35 de la ley electoral.

sión del voto y dificultar su falsificación y la coacción sobre las Mesas: al efecto, los distritos se dividen en secciones de 500 electores (art. 24); se ha estimado que muchas secciones puedan ser un obstáculo para la coacción; el corto número de electores atribuidos á éstas tiende á facilitar las votaciones.—2.º Preparación de la votación. Es preciso, ante todo, ver el artículo 19 de la ley. La constitución de las Mesas electorales es operación que se ha rodeado de mil precauciones *legales*, eficacísimas si se cumpliera la ley, ó si hubiese sanción posible contra su incumplimiento, ó mejor, si no estuviese tan viciado y corrompido el sentido político reinante; verdad es que entonces no harían falta tan escogidas precauciones. El principio en que se ha inspirado la ley estriba: 1.º, en separar, *en parte*, de las operaciones electorales al Poder central; pero dejando la presidencia á los alcaldes y miembros de las Corporaciones municipales, que se hallan supeditadas al Poder central; 2.º, en garantizar una intervención en la Mesa al candidato interesado, intervención que ha resultado prácticamente ineficaz; 3.º, en asignar á las Juntas del Censo (las provinciales y la Central) una participación en la designación de los interventores (1).

*Elecciones de diputados provinciales y concejales.*—La división territorial para los primeros está hecha según lo dispuesto en los artículos 8.º, 9.º y 10 de la ley provincial. (Véase TRATADO, I, pág. 447.) (2). La distribución de los electores es

(1) Dice el art. 36: «En cada sección electoral habrá una Mesa encargada de presidir la votación, compuesta de un presidente y de los interventores, cuatro á lo menos, nombrados por la Junta provincial del Censo, y por los candidatos que, teniendo derecho á designarlos, hagan uso del mismo.» El artículo 31 indica quiénes tienen derecho á designar interventores y cómo se hace la declaración de candidatos. Los artículos 38 á 43 ordenan cómo debe proceder la Junta provincial del Censo electoral en la designación de los interventores.

(2) La división vigente es la del R. D. de 31 de Agosto de 1882. (Véase el R. D. de adaptación cit., art. 12.)

igual para todas las elecciones. La distribución de los distritos municipales se hace con arreglo á los artículos 12 y 13 del R. D. de adaptación citado. Las operaciones preparatorias de estas elecciones, véanse en el R. D. de adaptación, artículos 7.º y 8.º y títulos III y IV (1).

19.—C. *La votación.*—Dice Hauriou: «La elección es una *operación administrativa*, por la cual la mayoría de los electores de una circunscripción que constituyen colegio electoral, nombra uno ó varios representantes por el procedimiento del voto (2).» Esta definición, aunque incompleta, pues sólo se refiere á *elecciones* y puede haber simples votaciones, nos importa consignarla, para hacer notar el carácter *administrativo* de la votación. Una distinción conviene hacer: el acto del voto, queda dicho ya, es *político*; la *operación*, mediante la cual se verifica la votación, es *administrativa*, y comprende toda la serie de trámites, solemnidades y precauciones que acompañan al voto. En su virtud, la operación administrativa de la votación supone lo siguiente: 1.º, fijación del día, que á veces es uno solo (Francia); otras, varios (Inglaterra); 2.º, fijación del lugar y de las horas de la votación; 3.º, instalación de la Mesa; 4.º, acto y forma de la votación; 5.º, manera de proceder en el escrutinio.

20.—En España las votaciones se han de celebrar en un domingo, debiendo verificarse simultáneamente en todas las secciones, comenzando á las ocho en punto de la mañana, y terminando á las cuatro de la tarde. Sólo pueden suspenderse

(1) Las operaciones respecto de la elección de senadores, se hacen según su ley, cap. III.

(2) Ob. cit., pág. 238.

por alteración material del orden público (artículos 44 y 46 de la ley). El local ó locales los designa la ley (art. 45 idem); el voto es secreto y se emite por papeletas ante la Mesa electoral constituida, y en la forma que la ley prescribe (art. 47 idem). Terminada la votación se procede al escrutinio, se hace el recuento de los votos por la Mesa, y hecho todo esto (artículos 51 á 53 idem), se verifican otras operaciones encaminadas á garantir la verdad del resultado del escrutinio (artículos 54 á 56 idem), y á preparar la formación de la junta del distrito (junta de escrutinio) que habrá de hacer el escrutinio general (artículo 57 idem). Toda la legislación relativa á estos particulares aplicase lo mismo á las elecciones de diputados á Cortes que á las de concejales y diputados provinciales, con las variantes, respecto de éstos, que la adaptación exige, y ya sean aquéllas generales, ya parciales. (Véase en el R. D. de adaptación el tít. V.) Respecto de las votaciones para senadores, véase su ley, cap. III.

21.—D. *Operaciones ulteriores á las votaciones.*—Encáminanse en las votaciones á obtener el resultado cierto de las mismas—en las elecciones la proclamación del elegido.

En España comprende respecto de los diputados á Cortes: 1.º, el escrutinio general que se verifica según los artículos 62 á 66 de la ley; 2.º, la proclamación de los candidatos como diputados electos (artículos 67 á 69 de la ley); y 3.º, la presentación de las actas en el Congreso, con lo relativo á las reclamaciones electorales y proclamación del diputado (1).

22.—Toda la legislación electoral implica relaciones jurídicas en las que interviene la representación oficial del poder del Estado, como autoridad que dirige el desarrollo del sufragio.

(1) Adaptado todo esto á las elecciones de diputados provinciales y concejales.

El carácter jurídico formal de la función del sufragio revélase en el sistema especial de la jurisdicción electoral en los recursos que se conceden para hacer efectivo el derecho y reclamar el imperio de todas las garantías legales, y en la sanción penal de los delitos é infracciones electorales (1).

(1) Véase el tít. VI de la ley electoral, y el VI del Real decreto de adaptación citado.