

## EL SUFRAGIO CENSITARIO EN EL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL (\*)

### II

#### DÉCADA MODERADA. LEY DE 18 DE MARZO DE 1846 (31)

Como ya sabemos, la ley de Ayuntamientos le costó la Regencia a María Cristina, y Espartero fue nombrado Regente en 1841. La política de fracción seguida por Espartero hizo que progresistas y moderados se uniesen contra el esparterismo. Prosperó el alzamiento contra los «ayacuchos» en 1843 y el 30 de julio se embarcaba el Regente en el Puerto de Santa María, rumbo a Londres, a bordo del «Betis». Narváez fue la figura destacada del momento político y su influencia va a durar hasta su muerte, en 1868.

La coalición vencedora pone al frente del Gobierno al «trinitario» Joaquín María López, y para evitar una nueva Regencia deciden anticipar la mayoría de edad de Isabel II. Las Cortes se convocaron para el 15 de octubre y el 8 del mes siguiente era aprobada la propuesta por 193 votos contra 16. Principio de una serie de actos revolucionarios que terminarían con la Constitución de 1837, si bien bajo pretexto de «reformularla». Cumplido el objetivo propuesto, Joaquín María López dimite y, tras el paso breve y borrascoso de Olózaga, toman el Poder los moderados, empezando con el «Gobierno puente» de González Bravo, que preparó el camino a Narváez. Se inicia con ello la «década moderada» y ya los progresistas no volverían a dominar la situación.

La ley de Ayuntamientos (alcaldes nombrados por el poder ejecutivo), disolución de la milicia nacional (verdadera fuerza de choque de los progresistas)

---

(\*) Véase REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 194, marzo-abril 1974.

(31) SÁNCHEZ AGESTA, págs. 249-66; CABALLERO: *Las elecciones...*; SEVILLA, páginas 103 y sigs.; ZABALLA, pág. 389; FERNÁNDEZ ALMAGRO: «Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, julio-agosto 1943, páginas 388 y sigs. (sobre corrupción electoral).

y creación de la Guardia Civil, para ayudar a los poderes públicos en el mantenimiento del orden, son realizaciones con las que ya contó el primer Gobierno de Naváez (3 de mayo de 1844).

Para el 4 de julio convoca Narváez Cortes constituyentes que reformen la Constitución de 1837. El nuevo Código fue promulgado el 23 de mayo de 1845, sentando un peligroso e innecesario precedente en materia constitucional (32). Realmente, con la anterior Constitución habían podido gobernar progresistas y moderados y, en cierta medida, era una obra de conciliación. Con cambiar la ley electoral hubiese bastado a los objetivos de partido, sin tocar para nada la ley Fundamental. Un sector de los mismos moderados —puritanos constitucionales—, como Pacheco, Istúriz y Pastor Díaz, atacaron en las Cortes el proyecto de reforma, por considerarlo innecesario y peligroso.

La Constitución de 1845 es, quizá, la Constitución más propia de este período de representación censitaria y, además, tuvo una cierta estabilidad, pues vino a regir por más de veinte años. Prevalece con ella el principio constitucional de la «Constitución histórica dual», frente al principio de soberanía nacional, que sostenía la anterior. «Las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas», se dice en el Dictamen del Proyecto de Constitución (citado por Sánchez Agesta), es decir, la negación del poder constituyente basado en la soberanía popular. El Senado se hace de designación Real y el Congreso alarga su mandato de procurador, de los tres años se pasa a cinco años. Y se restringe el acceso al Censo electoral. Por otra parte, ambas Cámaras tendrían paridad de atribuciones, con todas las implicaciones políticas que supone, teniendo en cuenta la forma de nombramiento de los senadores. La facultad de convocar Cortes sigue reconocida al Rey (art. 26 de la Constitución), pero se suprime el antiguo artículo 27 que establecía la reunión anual obligatoria el 1.º de diciembre, si el Rey no las hubiese reunido antes de dicha fecha. Indudablemente, fue una obra de «reforma» hábil, que con unos cuantos toques cambió totalmente el signo de la Constitución anterior.

---

(32) SANTAMARÍA, págs. 650-53.

## CON LA CONSTITUCION DE 1845

ELECCION	APERTURA	SUSPENSIONES	CLAUSURA	DISOLUCION
6 diciembre 1846 ... ..	31 diciembre 1846 15 noviembre 1847 15 diciembre 1848 30 octubre 1849	5 mayo 1847 22 marzo 1848 18 febrero 1850	5 octubre 1847 26 marzo 1848 14 julio 1849	4 agosto 1850 7 agosto 1851
31 agosto 1850 ... ..	31 octubre 1850	30 julio 1851	7 enero 1852	2 diciembre 1852
10 mayo 1851 ... ..	1 junio 1851 5 noviembre 1851 1 diciembre 1852	9 diciembre 1851	9 abril 1853	
4 febrero 1853 ... ..	1 marzo 1853 19 noviembre 1853	8 abril 1853 10 diciembre 1853		
<i>Cortes Constituyentes</i>				
4 octubre 1854 ... ..	8 noviembre 1854			2 septiembre 1856
<i>Segundo periodo. Constitución de 1845</i>				
25 marzo 1857 ... ..	1 mayo 1857 10 enero 1858	6 mayo 1858 3 junio 1859	16 julio 1857 13 mayo 1858	11 septiembre 1858
31 octubre 1858 ... ..	1 diciembre 1858 1 octubre 1859 25 mayo 1860 25 octubre 1860 9 abril 1863	14 noviembre 1859 6 junio 1860 7 febrero 1863 6 mayo 1863	27 enero 1860	12 agosto 1863 22 septiembre 1864 13 octubre 1865 30 noviembre 1866
11 octubre 1863 ... ..	4 noviembre 1863		23 junio 1864	
22 noviembre 1864 ... ..	22 diciembre 1864		12 julio 1865	
1 diciembre 1865 ... ..	27 diciembre 1865	11 julio 1866	3 octubre 1866	
10 marzo 1867 ... ..	30 marzo 1867 26 diciembre 1867	20 mayo 1868	3 diciembre 1867	

CUADRO VI  
REINADO DE ISABEL II. MINISTERIOS

*Década moderada. Constitución de 1845*

(M)	5-12-1843 ...	González Bravo (Luis).
(M)	3- 5-1844 ...	Narváez (Ramón María).
(M)	12- 2-1846 ...	Pando (Manuel), Marqués de Miraflores.
(M)	16- 3-1846 ...	Narváez (Ramón María).
(M)	5- 4-1846 ...	Ystúriz (Francisco Javier de).
(M)	28- 1-1847 ...	Martínez de Irujo (Carlos), Duque de Sotomayor,
(Pu)	28- 3-1847 ...	Pacheco (Joaquín Francisco), dimite el 31-8-1847 y relevado el
(Pu)	12- 9-1847 ...	García Goyena (Florencio).
(M)	4-10-1847 ...	Narváez (Ramón María).
(UI)	19-10-1849 ...	Soto (Serafín María de), Conde de Cleonard, separado el
(M)	20-10-1849 ...	Narváez (Ramón María), que dimite el 10-1-1851 y le releva el
(UI)	14- 1-1851 ...	Bravo Murillo (Juan).
(M)	14-12-1852 ...	Roncali (Federico), Conde de Alcoy.
(M)	14- 4-1853 ...	Lersundi (Francisco).
(UI)	19- 9-1853 ...	Sartorius (Luis José), Conde de San Luis.
(M)	17- 7-1854 ...	Fernández de Córdoba (Fernando).
(P)	18- 7-1854 ...	Saavedra (Ángel), Duque de Rivas, dimite el 19-7-1854 y continúa interinamente hasta que dimite también de su condición de interino.

*Cortes Constituyentes*

(P)	20- 7-1854 ...	Espartero (Baldomero), dimite y admitida la dimisión vuelve a ser nombrado el 28-11-1854 hasta
-----	----------------	--

*Nueva vigencia de la Constitución de 1845*

(U)	14- 7-1856 ...	O'Donnell (Leopoldo), Duque de Lucena.
(M)	12-10-1856 ...	Narváez (Ramón María).
(M)	15-10-1857 ...	Armero (Francisco).
(M)	14- 1-1858 ...	Ystúriz (Francisco Javier).
(U)	30- 6-1858 ...	O'Donnell (Leopoldo), por ausencia.
	7-11-1859 ...	Calderón Collantes, hasta
	30- 4-1860 ...	O'Donnell (Leopoldo), dimitido y nombrado el 17-1-1863.
(U)	2- 3-1863 ...	Pando (Manuel), Marqués de Miraflores.
(M)	17- 1-1864 ...	Arrazola (Lorenzo).
(U)	1- 3-1864 ...	Mon.
(M)	16- 9-1864 ...	Narváez (Ramón María).
(U)	21- 6-1865 ...	O'Donnell (Leopoldo), Duque de Lucena.
(M)	10- 7-1866 ...	Narváez (Ramón María), fallece y es relevado el
(M)	23- 4-1868 ...	González Bravo (Luis).
(M)	19- 9-1868 ...	Gutiérrez Concha.

## LA LEY ELECTORAL

Las elecciones de 1844 se realizaron con arreglo a la ley vigente, pero por distritos, en lugar de por provincias, de acuerdo con el Decreto de convocatoria.

Con la ley de 1846 se van a conseguir los objetivos de hacer más reducido el censo electoral y fraccionarlo por distritos —vid. cuadro adjunto—, lo cual, junto con la presencia de unos alcaldes no elegidos por el pueblo y otras medidas que comentaremos, permitirá una manipulación más fácil de los resultados. En resumen, se mantiene la elección directa pero con criterios más restringidos. Orense se opuso a la división en secciones, por la arbitrariedad y abusos a que podía conducir (33).

Los distritos electorales serán 349, sobre la base de 35.000 habitantes o fracción de más de 17.000, correspondiendo un diputado por cada uno de ellos. La división inicial de las provincias en distritos la hace el Gobierno, pero para ser modificada se requerirá una ley. Justificaba Ríos Rosas la fijación del número de diputados en la necesidad de evitar que las provincias pudieran provocar reclamaciones interminables, al relacionar base y número asignado (34).

Las listas de censo electoral pasan a ser permanentes, con rectificaciones bienales. Son formadas por los jefes políticos provinciales, oídos los alcaldes y Ayuntamientos, así como con los datos obtenidos en oficinas de Hacienda u otros medios útiles. Si tenemos en cuenta quién forma las listas y procede a las rectificaciones, vemos que el poder ejecutivo tiene prácticamente en sus manos la posible manipulación de las mismas, respecto a inclusiones o exclusiones intencionadas. Durante la discusión en el Congreso, el diputado señor Coira, en esta línea de interpretación, incluyendo a los alcaldes, llega a decir públicamente que ve cómo «en esta ley el alcalde lo hace todo» (35).

La rectificación del censo, por pérdida o adquisición del derecho electoral, por cambios de domicilio o por fallecimiento, también la hace el jefe político, sobre nota del alcalde, y dos concejales de cada Ayuntamiento, en la primera quincena de diciembre del año que corresponda, tras la publicación pormenorizada en la primera quincena del mes siguiente, y después otros quince días para reclamar. La posibilidad de reclamación se limita a los propios excluidos, o bien, respecto a inclusión o exclusión de terceros, a los que tienen ya

---

(33) *DS*, 32/46, pág. 587.

(34) *DS*, 29, pág. 542.

(35) *DS*, de 4-2-46, pág. 532.

reconocido el derecho electoral. Se exige prueba documental de las pretensiones habidas.

El jefe provincial, oído su Consejo, que no le vincula, decide lo que crea conveniente, dándose publicidad de las reclamaciones y razones de exclusión o inclusión, en el *Boletín Oficial* de cada provincia. El 1.º de abril deben estar terminadas las listas.

Todavía el interesado podrá recurrir ante las Audiencias territoriales, regulándose el proceso a seguir en los artículos 30 y 31. Las posibles rectificaciones como consecuencia del recurso, serán ya las únicas que puedan hacerse a las listas ya hechas. El 1.º de mayo las listas quedan ya firmes. Al dar parte a las Audiencias, se pretende dar entrada a un poder independiente, pero resulta dudosa su eficacia práctica del momento. Por muchos diputados fue considerada una función anómala que, o se abusaría de ella si era de oficio, o se prescindiría casi totalmente si habían costas. Churruca recordó al Congreso que, además, la magistratura española, en lugar de ser inamovible, conforme a la Constitución, sufre una «interinidad indefinida», y queda sujeta a la gracia del ministro de Justicia (36).

La Comisión se muestra reticente a contestar a esta cuestión, tanto como en lo referente a la gratuidad del recurso ante la Magistratura, accediéndose por fin, respecto a este último, a adicionar al artículo 31 del proyecto que «todos estos procedimientos serán de oficio», sin que quepa pagar costas en ningún caso.

Para ser elector, con el fin de reducir el censo, como ya sabemos, la nueva ley admite sólo a los contribuyentes que paguen cuatrocientos reales de contribución directa, es decir, el doble que la ley progresista, eliminando, además, todos los demás supuestos que habían ampliado el sufragio casi de extensión universal. Particularmente por los supuestos de poseer una yunta o disponer de cierta vivienda en renta, causa principal de la ampliación del censo (37).

Como en los proyectos moderados anteriores, se admite también a las llamadas capacidades, si pagan la mitad de contribución que los demás, así como los mayores contribuyentes hasta completar 150 electores por distrito. Cuando en un distrito no paga nadie contribución directa, se debe admitir a los 150 domiciliados más pudientes. Las incapacidades admitidas siguen siendo las mismas (art. 11). Considera la Comisión nefasto el sistema de mayores contribuyentes, por el sectarismo local que puede provocar, pero lo compati-

---

(36) *DS*, núm. 32/46, pág. 584.

(37) Por ley de 27 de marzo de 1862 se aclaran los conceptos de contribución incluyéndose en los mismos los recargos por cobro.

biliza para caso necesario, con el fin de no dejar un distrito sin representación (38). El sufragio pasivo deja de equipararse al activo, para restringirse el derecho más aún que para ser elector. Son necesarios 12.000 reales de renta ó 1.000 reales de contribución, desde un año antes a ser candidato. Además de las incapacidades corrientes, se establece la incompatibilidad con el empleo activo de ciertos altos cargos. Se concede un mes para la opción.

Se considera perturbadora la elección de suplentes y se establece que sólo se elijan diputados titulares. En el dictamen se arguye que elegir un solo diputado es aplicar más plenamente el principio de elección directa (DS, 27, página 484). En cambio, para paliar los efectos de una representación exigua, reducen la base de 40.000 almas por diputado, propuesta por el Gobierno, a 35.000, que fue la que prevaleció. (En la ley del 27 era de 50.000.)

La composición de la renta propia con la de la esposa e hijos, junto al principio de rectificación de listas cada dos años, suscita discusiones dentro del criterio restrictivo propio de la Cámara monocolor, ya que cabe una gran disminución de renta al perder la esposa o casarse un hijo, que, sin embargo, permite la posibilidad de seguir siendo elector o diputado, hasta la rectificación bienal de las listas. Tampoco parece había adecuada equivalencia entre renta y contribución exigida (39). Sin embargo, prevaleció el criterio del Gobierno que la Comisión había hecho suyo.

En cambio, no es necesario ser del distrito o distritos, cabe la reelección y son proclamados candidatos por mayoría absoluta. Cuando ésta no se dé, en segunda elección sólo concurren los candidatos con más votos y se desempata por suerte. Por cierto que, como se destacó en la discusión de la ley, la formulación de «desempate por suerte» no queda claramente formulada, si bien, como se explicó, se pretendía aplicar dicha solución tanto al supuesto de haber más de dos candidatos con más votos, como al de que los dos últimos oponentes pudieran empatar.

El mandato de cinco años para los elegidos, establecido por la nueva Constitución (art. 24), distancia a los mismos, considerablemente, respecto al electorado.

A diferencia de la ley anterior, como presidente electivo, la mesa electoral es presidida desde el primer momento por el alcalde o quien la represente (por tanto, de designación gubernativa), con todas las facilidades que ello comporta para el poder político, empezando por la elección de los cuatro secretarios escrutadores que deben acompañar al presidente de la mesa. Para ello, la mesa provisional la forman con el alcalde los dos más jóvenes, y los dos

---

(38) DS, de 31-1-46, apéndice, Dictamen al proyecto.

(39) Vid. COIRA, en DS, de 31-1-1846.

más viejos de los presentes en el local de elecciones, pero que, ante las dudas que se susciten respecto a la edad, resuelve discrecionalmente el presidente. Ni siquiera llevar la partida de bautismo le será suficiente para ser designado un oponente contra la voluntad del alcalde.

La posibilidad de que un elector pueda, a la vista de la mesa, escribir la papeleta de otro «por encargo del interesado», tampoco nos parece garantía de libertad de voto, pese a calificarse de votación secreta. Y esto (art. 47), como muchas otras materias de enorme importancia, ni siquiera fueron objeto de discusión en las Cortes. Hubiese sido preferible, si se pensaba en iletrados, que se hubiese adoptado un sistema de elección con signos sencillos. O, mejor, no conceder el derecho del voto, ya tan restringido, a quien no pudiese formularlo personalmente.

El artículo 62 de la ley confiere al presidente, escrutadores de sección y vocales de junta de distrito, a pluralidad de votos, la facultad de resolver cada día de elección, *definitivamente*, cuantas dudas y reclamaciones se susciten. Huelgan comentarios, dada la magnitud de la facultad discrecional concedida a un órgano difícilmente imparcial, lo cual más que un disparate legislativo parece una medida parcial para asegurar unos resultados electorales favorables. Creemos refleja el espíritu de las Cámara el hecho de que tampoco este artículo fue discutido. Para el diputado señor Polo aún son insuficientes las restricciones y garantías de dirigir las elecciones y afirma, «disminuyamos en lo posible el número de elegibles, disminuyamos en mucho el número de electores, y sea franca, legítima y grande la influencia del Gobierno en las elecciones...», lo primero es hacer leyes que no sea necesario para gobernar desatenderlas o violentarlas» (40). Desconocemos qué entendería el señor Polo como «no desatender o violentar», pero el propósito parece claro. Y es que en España ya tempranamente se han hecho las elecciones desde el poder, resultando raro el caso de un Gobierno que las haya perdido. Hasta la «oposición» ha sido prevista y cuadrículada en sus dimensiones. Que esta ley sea imitación de la ley francesa de 19 de abril de 1831 es lo de menos.

Como dato pintoresco, la ley permite que las autoridades *usen* en las Juntas «su bastón», pero castiga con la expulsión del local y privación del voto activo y pasivo a quien se presente con arma, palo o bastón. ¿Menos pasión o imparcialidad en la persona investida de autoridad política o presunción de mejores recursos que el de hacer uso de un bastón contra las urnas?

Para Canarias se autoriza al Gobierno que establezca plazos más flexibles en las operaciones electorales.

Por ley de 16 de febrero de 1849, siendo ministro de la Gobernación el

---

(40) DS, 29/1846, pág. 529.

conde de San Luis, se dispone que habrá elecciones parciales por acuerdo del Congreso, o bien cuando, estando cerrada o suspendida la legislatura, se produzcan renunciaciones o fallecimientos.

Se dan al Gobierno diez días para convocarlas y deben celebrarse elecciones entre los veinte y treinta días de su publicación.

#### PROYECTOS DE BERTRÁN DE LIS Y DE BRAVO MURILLO

El 7 de noviembre de 1851, el ministro de la Gobernación, Manuel Bertrán de Lis, sometió al Congreso un proyecto de ley sobre disposiciones penales en materia electoral, que no llegó a prosperar.

En el proyecto se expone la necesidad sentida de ensanchar las incompatibilidades para ser diputado y de completar la ley electoral con sanciones penales que frenen los abusos. A este último objetivo se encamina la propuesta. Se basa en asimilar las figuras delictivas a las establecidas en el Código penal, a cuyo articulado se remite para señalar las penas. Junto a esto, una pena común para los delitos que se contemplan, la pena de privación del voto activo y pasivo a quien cometa cualquier delito de tipo electoral.

Se castiga la inclusión o exclusión indebida de las listas electorales. Asimismo impedir el ejercicio del voto, alterar maliciosamente los plazos electorales, rehusar dar copia certificada de documentos, supuestos de voto doble, suplantación u otra falsedad, forzar el voto.

A los efectos de este proyecto se reputa funcionario el previsto en el Código penal (art. 331) y los que en materia electoral tengan cargo accidental.

Para los supuestos de tumultos o de reiterado falseamiento, se propone que pueda el Congreso privar del voto activo y pasivo al distrito o sección responsables.

Como garantía de publicidad, bajo responsabilidad de la autoridad, las listas electorales deberán ser impresas y puestas a la venta pública.

Este proyecto sirvió de precedente indudable al que fue presentado por Cánovas y que pasó a ser ley de procedimiento y sanción penal en los delitos electorales, el 22 de junio de 1864, que estudiaremos en su momento.

#### LOS PROYECTOS DE BRAVO MURILLO PROYECTOS DE LEY ELECTORAL

Estando Bravo Murillo al frente del Gobierno, desde enero de 1851, se preparó una reforma del sistema político que abarcaba desde la Constitución,

el Senado, relaciones entre las dos Cámaras, seguridad de las personas y de la propiedad, etc., y también un proyecto de ley Electoral.

El 1.º de diciembre de 1852 se inició la segunda legislatura de las Cortes convocadas el 9 de abril del año anterior, y el mismo día se produjo el choque entre el Congreso y el Gobierno. Este planteó la cuestión de confianza, que la Reina resolvió a su favor y al día siguiente era leído a ambas Cámaras el Real Decreto de disolución. Los proyectos preparados no pudieron llegar a presentarse y, para que la opinión pública pudiera juzgar por sí misma, fueron publicados en la *Gaceta* el día 3 de diciembre, en virtud de otro Real Decreto.

El proyecto de ley Electoral, que mereció antes de ser conocido oficialmente por la Cámara la repulsa de ésta, es más restrictivo que la misma ley vigente, conservando mucho de la contextura de ésta.

Las elecciones serán también por distritos, señalados por el Gobierno, y el número de éstos y, por consiguiente, de diputados, se fija en 171, frente a los 349 de la ley de 1846. En el estado de distribución por provincias, si bien se hace referencia a población, la proporcionalidad es irregular y arbitraria, pues el Gobierno, según el proyecto, puede discrecionalmente establecer los distritos sin someterse a una proporcionalidad explícita.

Para ser elector, lo mismo que con la ley, hay que estar inscrito, ser vecino desde dos años antes y ser de los 150 mayores contribuyentes o, en su defecto, de los 150 más pudientes. Con ello, sin el elemento de cierta objetividad que suponía admitir a todo el que pagara cierta contribución, se podría abrir paso al sectarismo local, señalado anteriormente al comentar este posible sistema. Las exclusiones son las mismas que en la ley anterior (art. 9.º del proyecto). La confección de las listas es análoga a la vigente, siendo el gobernador el encargado de ello (antes llamado jefe político).

Para ser elegible se aumenta la edad a treinta años, exigiendo pagar una contribución de tres mil reales, tres veces más que lo establecido, si bien se reduce a dos mil reales si quinientos reales corresponden a propiedad inmueble y manteniendo los mil reales si toda corresponde a esta propiedad. Los electos tendrán que presentar prueba documental ante el Gobernador. Las incapacidades se amplían en lo referente a incompatibilidades, si bien se da opción a algunas de éstas. Aceptar cargo o recompensa del Gobierno obligaría a someterse a reelección. La condición de diputados es renunciante.

La mesa electoral será presidida por el juez de partido más antiguo y, a falta de juez, por la persona designada por el gobernador. Los cuatro secretarios escrutadores serían los cuatro electores presentes de menos edad, resolviendo *inapelablemente* las dudas el presidente de la mesa. En otros aspectos la elección no varía respecto a la ley del 46, pero desarrollada en un solo

día, durando no menos de ocho horas. Se suprimen las secciones en todo caso, realizando la elección en la cabeza de partido. Lo cual facilitaría más la abstención, por las molestias inherentes y más segura la manipulación. Sin embargo, hay dos datos positivos frente a las normas vigentes: la posibilidad de cualquier elector de comprobar por sí la verdad de un voto (art. 53) y también que las papeletas no fueran destruidas, sino guardadas en el acto en un pliego sellado y suscrito por la mesa, para ser enviadas inmediatamente, junto con las actas y proclamación de candidato, al Tribunal Supremo. Claro que el camino era largo y no se excluye el «cambiazó».

Correspondería al Tribunal Supremo aprobar las actas, pero ateniéndose sólo a la legalidad documental, aunque el electo podía hacerse oír. Finalmente, las actas aprobadas son remitidas por el Gobierno al presidente del Congreso.

Respecto a las disposiciones penales, se mantiene en la línea del proyecto de Bertrán de Lis, asimilando al Código penal las figuras delictivas.

El ultramoderantismo que no fue viable con el Gobierno «relámpago» de Cleonard, con Bravo Murillo, duró en el poder cerca de tres años.

No se puede desconocer la preocupación de Bravo Murillo para conseguir la disciplina social y un buen orden económico y administrativo. El Concordato de 1851, la ley de la Deuda y Contabilidad, impulso de vías férreas, publicación por vez primera de las cuentas generales del Estado, fue obra de su Gobierno.

La radicalización del sistema culminó con la disolución de las Cortes a que nos hemos referido al principio y publicación de los nueve proyectos de ley, incluida la ley Electoral, en la *Gaceta*. Pretendía Bravo Murillo que otras Cortes, conocidos los proyectos, los aprobasen sin enmiendas o rechazasen en una sola discusión y votación.

Todos estos proyectos pretendían, como hemos visto en el de ley Electoral, una discrecionalidad extrema a favor del Rey y del Gobierno, una verdadera dictadura legal del poder ejecutivo. Esto provocó su caída, unidas para ello todas las fuerzas políticas y, sin partido, ni Ejército en que apoyarse, tuvo que dimitir. Pasó el Poder al elemento militar moderado, que había sido marginado todo este tiempo. El 14 de diciembre le sustituye Roncali y más tarde Lersundi.

Todavía volvió a continuación otro Gobierno «ultra», con Sartorius, que volvió a radicalizar la situación y con el tránsito de Fernández de Córdoba y el «ministerio metralla» de Saavedra se cierra la «década moderada». Vuelve el poder a los progresistas con Espartero como presidente y O'Donnell como ministro de la Guerra. Era el 20 de julio de 1854.

LAS CORTES CONSTITUYENTES Y EL PROYECTO DE LEY ELECTORAL.  
DERECHO DE REUNIÓN Y PROPAGANDA ELECTORAL. POLICÍA INDEPENDIENTE EN LA AUTORIDAD POLÍTICA

Por Real Decreto de 11 de agosto, se convocan Cortes Constituyentes para el 8 de noviembre. De acuerdo con la propuesta del Gobierno, estas Cortes debían formarse sin el Senado, por representar éste «intereses especiales», aparte considerar la tradición de los años 12 y 37 (41).

Rechazando la ley de 1846, la elección se haría conforme a la ley progresista de 37, que otorga mayor extensión al sufragio, pero recogiendo de la ley del 46 algunas disposiciones, como la de no elegir suplentes, mayor número de diputados al aceptar la base de 35.000 almas por diputado y cuidar mejor evitar los abusos electorales. Se procedería a elegir, en primer lugar, la mesa, presidente y cuatro secretarios, pero poniendo sólo tres nombres en la papeleta. La elección se realizaría durante tres días. Se reconoce el derecho al elector presente a que se le pongan de manifiesto las papeletas antes de inutilizarlas, para comprobar la veracidad del resultado, tanto en la constitución de la mesa como en la elección de diputados. Por último, se adoptarían precauciones para remitir con la debida garantía las actas de los resultados. En último término, el propio Congreso resolvería las cuestiones que se suscitasen.

Se llegó a aprobar un nuevo Código constitucional, el de 1856, pero no llegó a promulgarse. El Senado volvía a ser electivo y el mandato para el Congreso era otra vez de tres años. Tiene especial interés como antecedente de la Constitución de 1869 (42) y por su artículo 92, en el cual se pretende dar rango fundamental a distintas leyes políticas, entre ellas la ley Electoral, con la pretensión de dar a las mismas mayor garantía de estabilidad. Basado el Gobierno en progresistas y moderados del centro, «unión liberal», fueron atacados en las Cortes por los más exaltados de ambas tendencias y, junto a la pugna entre O'Donnell y Patricio de la Escosura, termina con la crisis de Gobierno de 14 de julio de 1856.

Durante este período fue presentado el proyecto de ley Electoral de 7 de mayo de 1856, que no llegó a dictaminarse por el cambio de Gobierno a favor de O'Donnell y la disolución de las Cortes el 2 de septiembre.

---

(41) SÁNCHEZ AGESTA, *HCE*, págs. 273 y sigs.; SANTAMARÍA, pág. 653; SEVILLA, páginas 122-25; ZABALA, pág. 389.

(42) A. PADILLA SERRA: *Constituciones y leyes Fundamentales de España*. Granada, 1954.

Según este proyecto, la elección se haría por provincias, distribuidas éstas en Colegios electorales para facilitar la elección. Cada Colegio abarcaría entre quinientos y mil electores. La distribución hecha por la Diputación y rectificada por el gobernador, después de ser hecha pública, con exposición de motivos y atendidas las reclamaciones, se enviaría al Gobierno, para que le diese forma definitiva. Los cambios deberían seguir este proceso, pero quedaban prohibidos al convocarse elecciones.

Se elegirían también a los senadores, dejando de ser éstos de libre designación Real, en un número de tres por cada cinco diputados, si bien se tenía en consideración a las provincias pequeñas. La proporción en el número de diputados sería de uno por cada 40.000 habitantes o fracción de 20.000. En el Estado que se adjuntaba debían elegirse 303 diputados y 185 senadores. La elección es directa.

Para ser elector se requieren unas condiciones comunes (edad, de la provincia, con un solo domicilio si tiene varios) y, además, indistintamente que reúna algunas de entre varias condiciones propuestas: 120 reales de contribución en cualquier parte del país y por cualquier concepto, o renta equivalente; haber sido senador o diputado; un extenso número de capacidades, incluido ser canónigo o párroco, jubilado civil con 4.000 reales y, finalmente, los mayores contribuyentes hasta completar el número de 500 electores por diputado a elegir, añadiendo, además, a todos los que paguen igual contribución que el último designado o, en las provincias que no se pague contribución, que tenga igual renta. Es indudable que en estas últimas condiciones se pretendía cortar de raíz las discriminaciones localistas, que seguramente favorecerían a los moderados.

Cada *elector*, además de estar incluido en las listas, debía tener un *título* que se le extendería para acreditar su derecho y serviría para poner al dorso diligencia de haberlo ejercitado en cada ocasión. Las listas, formadas por una Comisión del Ayuntamiento, y aprobadas por el mismo, a continuación debía proceder a las rectificaciones y después a la Diputación, que podría rectificar a la vista del expediente. El gobernador resolvería las diferencias o casos que considerarse anómalos, quedando, por último, la vía contencioso-administrativa. Las listas son permanentes, públicas, de rectificación bianual, salvo casos de cambio de domicilio, defunción, inhabilitación o adquisición o recuperación del derecho electoral. Los interesados tienen acceso al expediente. Estado prohibida la rectificación a partir de la convocatoria de elecciones.

Para ejercer el derecho de sufragio pasivo hay que ser, además, seglar, estableciéndose una serie de incompatibilidades para altos cargos y tener que someterse a reelección si ya es diputado y obtiene un alto cargo. También se

reconoce el derecho de opción o la caducidad de este derecho, a favor del cargo que ya se posee. Las vacantes deben cubrirse dentro de los cuarenta y cinco días desde que sean declaradas por la Cámara. A los senadores se les exige cuarenta años, en lugar de veinticinco; no son necesariamente seglares y deben tener una renta o sueldo de 30.000 reales o pagar 3.000 de contribución. El derecho es voluntario, renunciable y gratuito.

La mesa electoral provisional la preside el alcalde con los dos más viejos y los dos más jóvenes de los presentes; se resuelven las dudas por la presentación de la fe de bautismo legalizada y, a falta de ésta, decide por unanimidad la totalidad de la Junta presente. Para la elección hay que presentar el título de elector y estar en la lista; los casos dudosos se resuelven por la mesa al final. Se dan normas prácticas para interpretar las papeletas dudosas, las duplicadas y las que faltan al secreto por ir firmadas. Deben elegirse la totalidad de diputados y senadores que correspondan a cada provincia, pudiéndose traer la papeleta preparada o escrita en el acto, por sí o por otro. Las elecciones duran cuatro días y cada uno de ellos se envía al gobernador el acta parcial y al final la general del Colegio. En las actas deben quedar reflejadas todas las cuestiones suscitadas. A los ocho días se reuniría la Junta general en cada provincia, presidida por el gobernador y con asistencia del presidente y un secretario de cada Colegio y los diputados provinciales. Un secretario por Colegio, que no sea el propio, junto con algún diputado provincial, examinan las actas y, después, en sesión pública y en pleno se hace la discusión final y la aprobación.

Las violencias y falsedades debían quedar sujetas a responsabilidad ante los tribunales ordinarios, sin distinción de fuero. La acción podría ejercitarse de oficio o a instancia de la autoridad.

En este proyecto hay dos instituciones nuevas de singular relieve. Una referente a libertad de reuniones de carácter político y propaganda electoral, preparatorias de la elección, y otra la policía de los Colegios electorales, dependientes no de la autoridad sino del presidente de la Mesa.

La convocatoria Real de elecciones debía hacerse, según el proyecto, treinta días antes, y la gubernativa veinte. A partir de esta última, y hasta la víspera de la elección, sin permiso de la autoridad, a diferencia del planteamiento vigente, con sólo notificar veinticuatro horas antes, se podrían hacer reuniones para discutir y aprobar candidatura, responsabilizándose cinco electores al menos del orden de las reuniones. La autoridad, a su vez, podría enviar un *agente* del Gobierno, con poder para disolver las reuniones si se infringiese la ley Electoral, o faltase al orden, pero con responsabilidad por acciones u omisiones indebidas, es decir, justiciable, en términos de la época.

También se permite la propaganda impresa responsable y de acuerdo con la ley de Imprenta. Respecto a anuncios y carteles, se requiere la licencia previa de la autoridad, que la negará si la materia es extraña a las elecciones o injuriosa (arts. 46 y sigs.).

A la regulación de la policía de los cohechos electorales se dedica el capítulo VIII del proyecto de ley, pretendiendo con la misma poner a disposición del presidente del Colegio electoral una fuerza y autoridad por encima de la propia del poder político, que le estará sometido en cuanto haga referencia a las elecciones. En la puerta un agente impedirá el acceso al local de elecciones a todo el que no presente el título electoral. Si bien no se permiten armas o bastones, e incluso ahora tampoco paraguas, podrán hacerlo los enfermos notorios (muletas) y la autoridad y sus agentes, a las órdenes del presidente. Este podrá negar el uso de la palabra, expulsar e incluso reducir a prisión, de acuerdo con la Mesa, pero sin impedirle ejercitar el derecho electoral. También de los incidentes, si los hubiere, debe levantarse acta.

#### PROYECTOS DEL MARQUÉS DE MIRAFLORES, DE POSADA, DE F. RODRÍGUEZ VAAMONDE Y EL DE A. BENAVIDES

1. En mayo de 1857, el marqués de Miraflores leyó al Senado, en su condición de senador, un proyecto de ley Electoral para elegir los miembros del Congreso por insaculación, que suponía, según él, una mayor economía y sencillez. No fue tomado en consideración por dicha Cámara. La proporción de diputados que propone es de uno por cada 90.000 habitantes o fracción de 40.000, con una clarísima intención de reducir la representación, incluyendo también en el Congreso, a título de asistentes sin voto, un número determinado de individuos que no excediera de uno por cada veinticinco diputados, y nombrados por el Gobierno.

En cada capital de provincia habría una Comisión de insaculaciones presidida por el gobernador. Para ser insaculado se requería ser español, treinta años, 4.000 reales de contribución ó 1.500 reales si procedía de contribución por inmuebles. Cabía recurrir a la Audiencia.

Creemos que no merece este proyecto detenernos excesivamente en él, por lo insólito o inviable de su pretensión, junto a una clara regresión del derecho a ser candidato, por edad y riqueza y excluyendo las capacidades.

El ceremonial que propone para el traslado y utilización del «arca de insaculaciones» y la participación de las autoridades civiles y religiosas, además de un párvulo para extraer las bolas, resulta casi gracioso. Nos recuerda el

arca de la alianza, con todos los respetos, y las prescripciones de la Instrucción de 1810.

Su autor volvió a insistir en la legislatura siguiente, con los mismos resultados negativos.

\* \* \*

2. En pleno auge de la Unión liberal, siendo Presidente del Consejo O'Donnell, presentó Posada Herrera un proyecto de ley Electoral que no difiere apenas de la vigente ley de 1846. En la propia presentación al Congreso, el 28 de junio de 1869, se afirma que no es una ley nueva la presentada ante el mismo, sino más bien una reforma para «mejorar conservando». Se asegura pretender poner «lealmente límites a la acción del Gobierno y freno a las demasías de los partidos, condenando todo aquello que pueda degenerar en manos de uno o de los otros en corrupción o violencia» (43).

Se mantiene la división por distritos electorales, cada uno de los cuales debe elegir un diputado, como hasta entonces. Por el Estado, que se une al proyecto, se fija el número de unos y otros en 389, frente a los 349 de la ley anterior. Sin embargo, este aumento se produce por el propio aumento de la población española, pues la base de proporción se sube a 40.000 habitantes por diputado, frente a los 35.000 de la ley. Seguirá formándolos el Gobierno y reformados por ley. Las secciones que se crean, con no menos de cincuenta electores, se modificarán por Real Decreto.

Tampoco sufre alteraciones la regulación del derecho a ser elector o candidato, ni el tipo de elección. Respecto a los primeros interesa destacar que se recoge la idea del proyecto de Escosura, respecto a admitir para completar el número de electores a aquellos que sean mayores contribuyentes y los que contribuyan con cantidad igual al último admitido. El número de electores se duplica, pasando a trescientos por distrito electoral. Se mantienen para uno y otro derecho las mismas incapacidades y las incompatibilidades para ser elegible, siguiendo en la misma línea se radicalizan más, para conseguir una mayor independencia, bajando hasta el nivel local, respecto al alcalde que tenga en la sección de su pueblo a más de un tercio de electores del distrito. Las listas seguirán confeccionándose por el gobernador, antes jefe político, con la novedad de que los electores incluidos podrán obtener, del mismo gobernador, certificado de su derecho, que les sirva para resolver las dudas que surjan en las elecciones.

La constitución de la Mesa, tanto la interina como la definitiva, ofrece tan

---

(43) *Leyes...*, pág. 746.

pocas garantías como en la ley, a la que sigue. En cuanto a las papeletas, se permite ahora que pueda traerse ya preparada, o escribirla en el acto, por sí o por otro. Parece que lo primero extrema aún más la posibilidad de coacción en el voto, al poder ser uno vigilado hasta depositar la papeleta que se le ordena que utilice, quedando más disimulado el hecho al no hacerse en el mismo local. En cambio, respecto al escrutinio supone un avance en las garantías de veracidad, al reconocer el derecho de todo elector presente en el acto del escrutinio para comprobar alguna papeleta de la que pueda dudar se haya leído correctamente los datos contenidos, incurriendo en responsabilidad penal el presidente si no accede a lo solicitado. En esto sigue la línea del proyecto de Bravo Murillo.

En la siguiente legislatura, el 3 de enero de 1862, el diputado Pérez Zamora volvió a presentar este proyecto de ley al Congreso, pero tampoco se llegó a dictaminar.

\* \* \*

3. Con el Ministerio del marqués de Miraflores, el ministro de la Gobernación, Rodríguez Vaamonde, presenta al Congreso un nuevo proyecto de ley Electoral, que pretende aprovechar la norma vigente y la ley de 1837. Este Ministerio pretendía ser conciliador (44).

Consideren que la ley del 37 falseaba los resultados y la del 46 favorece las reyertas y parcialidades locales y se proponen ampliar los distritos, acercándose a las elecciones provinciales. Quedaría la proporción de diputados en uno por 40.000 habitantes o fracción de más de la mitad, para que no creciesen excesivamente en número, respecto a la ley del 46. Teniendo en cuenta la proporción indicada, cada distrito comprendería el equivalente entre la población con derecho a elegir de tres a seis diputados. Las poblaciones de 40.000 ó más habitantes formarían distrito propio, así como las provincias con menos de 120.000 habitantes o si tenían menos de 240.000 sin poblaciones grandes de 40.000 habitantes.

A su vez las secciones abarcarían entre doscientos y ochocientos electores. La división la formula el Gobierno, y las rectificaciones deben ser por ley, salvo para las secciones, que basta el Gobierno oído el Consejo de Estado en pleno.

El local de votaciones los señala el alcalde, admitiéndose una *reclamación constructiva* ante el gobernador, indicando la existencia de locales más adecuados, para que resuelva (art. 14).

(44) DS, de 9-1-1864.

Las listas, como en la ley del 46, deben ser permanentes y rectificadas cada dos años. Corresponde hacer las mismas a los gobernadores y cabe recurso de queja ante la Audiencia, que debe proceder de oficio. A cada elector incluido se le expide un *título acreditativo*, a semejanza del proyecto de 1856. Quizá lo más singular en la confección de las listas sea que el gobernador debe hacerlas sobre la documentación remitida por los distintos organismos competentes. Así, la oficina de Hacienda envía lista de mayores contribuyentes, los secretarios de las Reales Academias relación de sus miembros, etc., y los alcaldes, sobre la lista provisional que se les envía, hacen constar la edad, nacionalidad, domicilio e impedimentos de que tuviera noticia.

Para ser elector, se exigen las mismas condiciones generales, excepto la de seglar, que no se incluye ahora, atribuyéndose a los quinientos mayores contribuyentes del distrito, por cada diputado a elegir, incluyendo a los que paguen la contribución mínima del último mayor contribuyente. Se admite considerar tanto por contribución territorial como por industrial. En defecto de estos principios, se aplicará el ya conocido de los «más pudientes», estableciéndose el orden de riqueza a juicio del alcalde, al menos en los doce primeros. Esto, como veremos, tiene interés a la hora de constituir la mesa electoral.

Se amplían las capacidades admitidas como electores, sin pedirles prueba de contribución o renta, excepto a jubilados que deben acreditar un sueldo de no menos de 8.000 reales. Se establecen asimismo unas incapacidades más radicales, que afectan a los empleados públicos en activo, junto a procesados, inhabilitados, quebrados, embargados y deudores de fondos públicos.

Pueden ser candidatos en la misma situación que la ley del 46, admitiendo la composición de renta o contribución, incluyéndose, como ya sentó precedente el proyecto de Posada, las contribuciones de Sociedades, en la parte de interés como accionista. Es incompatible ser diputado con empleo civil o militar retribuido. Se exceptúa a los que residan en Madrid, por ser opinión común que puede compatibilizarse. Sin embargo, en tal caso, deben tener 40.000 reales de sueldo, o la mitad si se trata de catedráticos y profesores numerarios, de Universidad y Escuelas especiales; si son militares deben ser al menos coronel, y quedan excluidos los jueces.

El derecho de opción se les reconoce a aquellos que no tienen incapacidad que les impide acceder al cargo, o cuando sean elegidos por varios distritos y, finalmente, en el caso de que siendo diputado acceda a cargo incompatible. En este último caso, si el cargo es compatible, para seguir como diputado deberá someterse a reelección.

A las incapacidades para ser elector se añaden en el derecho pasivo las que se establecen por contratos o reclamaciones con el Estado. La incapacidad

sobrevenida, así como la elección parcial, debe ser declarada por el Congreso (artículos 28 y 30).

La mesa electoral la componen provisionalmente los cinco mayores contribuyentes presentes, siendo el primero de ellos presidente y los demás secretarios. Cuando los indicados no quieren, o no pueden, se seguirá por el orden de lista, aplicando el alcalde este principio. Después se elegirá la mesa permanente y se procederá a la elección de los diputados que correspondan al distrito.

La votación se realiza en dos días, por secciones, y cinco días después el escrutinio por distritos en la capital, bajo la presidencia del gobernador. Forman, además, la Junta el presidente y secretario de cada sección que tenga menos votos en su distrito, en defecto al revés y asistidos por dos consejeros y dos diputados provinciales. Se procede a semejanza del proyecto de 1856. Se convocaría una segunda elección a falta de mayoría absoluta, entre los dos de más votos.

Cuando las actas del gobernador no coincidan con las que lleven consigo al escrutinio general los presidentes y secretarios de sección resolverán los Tribunales. Tengamos en cuenta que las actas en poder del gobernador las remite el alcalde (arts. 79 y 80).

En las disposiciones penales se castiga al gobernador, funcionarios y empleados públicos que incumplan sus obligaciones, así como a los electores que cometen ciertos fraudes y violencias, como la de impedir otro que pueda dar libremente el voto. A los electores se les condena en todo caso a la pérdida del voto activo y pasivo, salvo que su infracción sea sólo presentarse con armas, en cuyo caso perderá sólo el voto activo, en aquellas elecciones.

Nombrada la Comisión del Congreso, no llegó a dictaminar porque el proyecto fue retirado por el Gobierno, siendo ministro de la Gobernación Antonio Benavides (45), el cual presentaría un nuevo proyecto (46), en «consonancia con los principios políticos» del nuevo Gobierno. Ya con el Gobierno moderado de Arrazola, el proyecto, como veremos, si bien admite algunos principios del que se retiraba, su tendencia va a ser más bien regresiva.

\* \* \*

4. El proyecto de Benavides declara inspirarse en la ley vigente y en el proyecto anterior, incorporando, asimismo, las leyes de 1849, sobre elecciones parciales (art. 29) y sobre incompatibilidades, por ser materia propia de una

(45) DS, de 28-1-1864, pág. 870.

(46) DS, de 22 de febrero.

ley electoral. Indudablemente esto último mejora la sistemática de la legislación electoral.

Mantiene la proporción de diputados propuesta en el proyecto anterior (uno por cada 40.000 habitantes), pero contrariamente a éste sostiene en la exposición de motivos que el distrito establecido por la ley de 1846 no es malo por pequeño, sino por la corrupción y cohecho que dicen procurar evitar, manteniéndolo. Es decir, cada distrito seguirá eligiendo un diputado. La división en distritos y secciones la hará el Gobierno como hasta entonces. Las secciones serán semejantes a las del proyecto del 63 (200/800 electores), así como la reclamación por el local asignado por el alcalde para la elección.

Tampoco supone innovación la confección de las listas, que sigue con bastante fidelidad el aludido proyecto, limitando organismos a que deba recurrir el gobernador, para que expidan la documentación correspondiente, en razón de la propia limitación del derecho activo. Una particularidad encontramos en la obligación de enviarse entre sí los gobernadores información sobre tributación que realicen personas domiciliadas en provincia distinta, para que el de la provincia de residencia tenga datos frente a posibles reclamaciones de los interesados. Las listas electorales, una vez concluidas, van circunstanciadas con todos los datos referentes a identidad, domicilio y base del derecho de cada uno de los incluidos en ellas.

Son electores, en principio, los mismos que establece la ley vigente y aquellos empleados que reúnan las condiciones de renta y capacidad exigidas. Si bien esto se formula negativamente, dentro del cuadro de los que no pueden serlo, dando una posible impresión equívoca. A efectos de composición, de renta propia en distintos distritos, se concede que el interesado podrá *trasladar su derecho* del distrito donde paga a aquél en que esté domiciliado. Pero para ello debe iniciar un expediente al hacerse o rectificarse las listas, con prueba documental (art. 11 y 12). El carácter restrictivo de esta medida es indudable, ya que dificulta la sencillez de mera prueba documental en el propio distrito, que establece la ley, sin otra distinción.

En los distritos que no se paga contribución directa, corresponderá el derecho a los doscientos mayores pudientes domiciliados en el mismo, y en *distritos mixtos*, en una parte los que paguen la contribución exigida y en la otra los mayores pudientes. Si bien, en este caso, el proyecto omite decir en qué proporción (art. 97), suponemos que habría de limitarse a completar los doscientos electores, que cita para el otro caso, análogamente a lo que la ley de 1846 establece respecto a los ciento cincuenta mayores pudientes. Sin embargo, esto, en la práctica, si hubiese llegado a regir, conduciría a posibles situaciones injustas, quedando pueblos enteros sin el derecho, cuando en la

otra parte del distrito hubiese número de contribuyentes con derecho, igual o superior, al número de compromiso.

El derecho pasivo se regula, como en la ley y las incompatibilidades, a semejanza del proyecto del 63. Lo único peculiar es una restricción más consistente en la pérdida del derecho del electo diputado, sino presenta su acta al Congreso en el plazo de un mes. Entendiendo con ello como si renunciase (artículo 26).

La composición de la mesa electoral, tanto interina como la definitiva, no varía de lo legislado, pero hay un avance frente a la arbitrariedad que la ley concede al alcalde, al exigir a éste, presidente de la Mesa, que resuelva las dudas de edad, para componer la Mesa interina, bajo su *responsabilidad* y «con presencia de las fes de bautismo legalizadas», uniéndose estos documentos al acta de elección (art. 62); a esto quizá se refería Benavides al indicar que la Mesa estaría presidida por la autoridad, pero que ésta no sería «árbitra y dueña del resultado del escrutinio», sino el «fiel ejecutor de lo que la ley prescribe». Papeleta electoral, actas, escrutinios, etc., no modifican la ley. Sólo resulta un poco incongruente el artículo 76, atribuyendo al presidente de la Mesa (alcalde) la autoridad en el local de elecciones y, al mismo tiempo, dispone que la autoridad acuda a su requerimiento, o cuando «se turbare gravemente el orden», lo cual podría dar lugar a una intervención de la superioridad (ejemplo, gobernador), coaccionando a la propia autoridad local, ya que no podría destituir la en tiempo de elecciones, pues queda prohibido suspender a los alcaldes o apremiar a los electores para cohartar su libertad (artículos 94 y 95).

Las disposiciones penales están en la línea del proyecto anterior.

#### LEY DE PROCEDIMIENTO Y SANCIÓN PENAL

Siendo ya ministro de la Gobernación Antonio Cánovas, retira el proyecto de ley electoral presentado por Benavides, «con objeto de estudiarlo» (47) y, definitivamente, obtenido el correspondiente Decreto de la Reina, lo retira el 7 de marzo, al tiempo que, por otro Decreto, presenta el proyecto de ley de procedimiento y sanción penal en los delitos electorales, que pasó a ser ley el 22 de junio. Con la misma se pretende completar la vigente ley Electoral, que sustancialmente seguía siendo la de 1846. La misma tuvo también vigencia provisional en 1877, y prácticamente fue incorporada al capítulo de disposiciones penales de la nueva ley de 1878.

(47) DS, de 2-3-64.

No resistimos a la tentación de reproducirla como apéndice a nuestro trabajo. La misma refleja toda la gama de tropelías utilizadas.

Esta ley tipifica una serie de figuras delictivas como las falsedades en documento público por funcionario, dando o quitando el derecho electoral, castigándole con prisión menor y multa. Junto a esto las consabidas inclusiones o exclusiones indebidas, obligar o impedir votar, que el presidente de la Mesa forme maliciosamente la Mesa interina, o que impida comprobar la verdad de un voto, alterar las horas de votación de mala fe, promover maliciosamente expedientes gubernativos de deudas; autoridad que obliga a recomendar electores o a comparecer ante sí; no proclamar electo; gobernador que suspenda autoridades; la no remisión íntegra de los expedientes de reclamación; doble votación, cohartar, influir por dádivas, etc. (48).

## CUADRO VII

Extensión efectiva del derecho electoral con las leyes electorales de 1837 y 1846 (1)

AÑOS	Electores	Votantes	Abstenciones
1837	257.984	148.026	114.958
1839	376.255	243.108	133.147
1840	423.787	321.456	102.331
1846	97.100	64.548	32.552
1850	121.770	82.375	39.395
1851	122.700	86.812	36.888
1853	—	—	—
1857	157.725	91.689	66.036
1858	160.952	111.706	49.246
1865	418.271	223.211 (2)	195.060

(1) FUENTES: Caballero (Tomás V.) y Sevilla (Andrés).

(2) FUENTES: Sánchez Agesta: *H. D. C.*, pág. 467. Para 1858, Sánchez Agesta da unas cifras ligeramente inferiores a las transcritas: 157.931 electores y 109.503 votantes.

Reputa funcionarios a efectos de esta ley a cualquiera que desempeñe un cargo político, aunque sea temporal y gratuito.

Se establece la acción popular por estos delitos, con dos meses de plazo, desde que el acta correspondiente ha sido vista en el Congreso, sea o no apro-

(48) *Leyes...*, arts. 6 al 13.

bada la misma. Como garantía se exige fianza por posible calumnia y de que se seguirá la acción.

La competencia se atribuye a los Tribunales, jerarquizada según la persona contra quien se ejercite la acción. El Tribunal Supremo entiende en acciones contra gobernadores, las Audiencias si es contra alcaldes y empleados, y los Juzgados respecto a otras personas, sin distinción de fueros.

#### LEY DE 18 DE JULIO DE 1865

Esta ley Electoral, que viene a sustituir la de 1846, rigió hasta la revolución que destronó a Isabel II, pese a su pretendida transitoriedad, al ser propuesta al Congreso. Fue de elaboración precipitada y su proceso legislativo suscitó protestas por parte de muchos diputados, ya que lo que se sometía al Congreso, en realidad, era una delegación legislativa a favor del Gobierno, revestida de la fórmula de «ley autorizando al Gobierno el planteamiento de la ley Electoral para diputados a Cortes» (49).

Al formar Gobierno, O'Donnell, después de las violencias del Gobierno de Narváez, con el proyecto de ley Electoral, como con otras medidas, pretendió congraciarse con los progresistas, principales víctimas del Gobierno anterior, y que no habían aceptado formar parte del Gobierno que ahora se constituía.

La vía legislativa utilizada nos recuerda sobradamente la pretensión de Bravo Murillo de que se aprobasen sus proyectos sin ser discutidos, pues tampoco aquí va a discutirse la ley y la Comisión dictaminadora del Congreso va a limitarse a hacer correcciones de estilo y de sistemática en un apurado proceso de cuatro días, del 26 de junio en que se constituye al 30 del mismo mes (50). El argumento es que se necesita tener preparada la ley para las próximas elecciones y la proximidad a las vacaciones puede dificultar la terminación de la misma, siguiendo el proceso normal (exposición de motivos). Pero no deja de salir a relucir en el debate, no por parte del Gobierno, por cierto, el interés en contentar a los progresistas (51), o quizá la urgencia de deshacerse de un Congreso que no le es favorable a la Unión Liberal (52). Difícil justificación de una ley que el Gobierno y la misma Comisión reconocen improvisada e imperfecta, si tenemos en cuenta la importancia de una ley política como la electoral (53).

(49) DS, de 22-6-65.

(50) DS, de 26 y 30-6-65.

(51) THOUS y otros, DS, 30-6-65, págs. 782 y sigs.

(52) CAPUA, DS, de 5 de julio, pág. 3035.

(53) Ibid., pág. 3031.

Bremen ve la paternidad de esta ley en una proporción hecha por Hurtado y otros (54).

El Gobierno ganó la votación por 171 votos contra 27, pero el ministro de la Gobernación, Posada Herrera, ante sus protestas de sinceridad y buena voluntad para el futuro electoral y, en cuanto a él, según el mismo, con una fama «ciertamente inmerecida» (55), no puede evitar las risas de la Cámara y el calificativo del prolijo Aparisi y Guijarro, tachándole de «pecador antiguo y converso de ayer», al que habría que poner a prueba. Ni que decir tiene que, «el gran elector», con no menos destreza dialéctica que su antagonista, se defiende de los ataques de éste, y manifiesta el deseo de establecer una base legal que impida los abusos del pasado.

Para el Gobierno, la elección por distritos había sido perturbadora y suscitó el rencor entre los pueblos. La ley de incompatibilidades no remedió la situación, ni aún la ley penal. Pero la elección por provincias ofrecía el inconveniente de absorción de la vida política rural, por parte de las grandes poblaciones; para ello se establecen por esta ley grandes distritos electorales en la proporción de un diputado por cada 45.000 habitantes o fracciones de más de la mitad. Estos distritos tendrán hasta siete diputados, según su población, y las ciudades de 45.000 habitantes formarán distrito aparte. Para facilitar la elección, cada partido judicial formará una sección electoral, procediéndose por la misma ley a establecer las divisiones correspondientes y las rectificaciones se harán también por ley.

Hay una preocupación de garantizar la autenticidad de las listas electorales, declarándose como órgano propio para declarar las inclusiones o exclusiones en cada sección, el juez de primera instancia del partido judicial correspondiente. Los *expedientes judiciales* seguirían todo un proceso pormenorizado en la ley (56), con unos términos muy breves, sin admitirse otras pruebas que las documentales. Junto a esta regulación procesal, la ley reconoce como supletorios las reglas generales de sustanciación de la ley de Enjuiciamiento civil.

El procedimiento es de oficio y se admite la acción popular para interesados e inscritos en el censo. Los recursos se sustentarán ante la Audiencia, procediendo como para «los interdictos posesorios».

Las rectificaciones de las listas son anuales, realizadas por los secretarios de los Ayuntamientos cabeza de sección, que llevan un libro «Registro del Censo electoral», con una Comisión inspectora conjuntamente responsable (al-

---

(54) Vid. DS de 26 de junio, pág. 3004, y DS, 26 de mayo.

(55) DS, de 4 de junio, págs. 2998 y sigs.

(56) *Leyes...*, arts. 25-39.

calde y cuatro concejales). Esta rectificación en realidad no atribuye el derecho de voto, sino que corrige el «censo», teniendo en cuenta las aportaciones documentales del Registro Civil (fallecimientos) y de las decisiones judiciales (exclusiones o inclusiones, inhabilitaciones, etc.). Los interesados podían reclamar a la Comisión y después al gobernador en queja. Por comunicación de los interesados, el cambio de domicilio dentro de la sección lo hacía la misma Secretaría del Ayuntamiento, pero la ley no prevé el supuesto de cambio de domicilio fuera de la misma y del distrito. Ante esta laguna, habría que recurrir al expediente judicial, para ver reconocido nuevamente el derecho electoral.

En el Registro del Censo se incluye una relación ordenada de contribuyentes por orden de cuota que satisfacen, esto es, con el fin de satisfacer la mecánica de constitución de la Mesa electoral, como luego veremos. Sin embargo, para la primera lista el procedimiento va a ser semejante al proyecto de 1863, adicionando ahora a las listas vigentes las complementarias que resulten de la extensión del voto (57), reclamando ante alcalde y gobernador, y, finalmente, enalzada ante la Audiencia. En definitiva, en las «disposiciones especiales y transitorias», se pone también en manos del Gobierno que hace la ley la facultad de «hacer» las listas, quedando para el futuro la pretendida garantía judicial (58).

Para ser elector, se reduce la exigencia ampliando el derecho a coadjutores, capitanes y hasta maestros de primera enseñanza, con título y un año de ejercicio. Respecto a los contribuyentes, se reduce la cuota exigida a 20 escudos (200 reales) desde un año antes si es en contribución territorial o dos si se trata del subsidio industrial. A los colonos y aparceros se les reconoce un tercio de la contribución y el resto al propietario. Para Vascongadas y Navarra se establece un régimen transitorio.

El derecho pasivo es reconocido al que satisfaga contribución directa, sin indicar la cuantía y las incapacidades y limitaciones quizá se caracterizan por acentuar las mismas hasta nivel de provincia y municipio, así como la declarada por el Congreso al producirse.

Los locales de la elección pasan a ser señalados por el gobernador, para evitar abusos de las autoridades locales, y el presidente de la Mesa será el primer contribuyente de entre los cinco primeros de la sección o, a falta de éstos, por el alcalde; caso de empate decide la edad, probada documentalmente, para evitar arbitrariedades.

---

(57) *Arta. 103 y sigs.*

(58) *Vid. DS de 30 de junio, págs. 782 y sigs., las observaciones de BREMON y también las de THOUS.*

La Mesa electoral es presidida por uno de los cinco primeros contribuyentes y, en su defecto, por el alcalde. Los cuatro secretarios escrutadores de la mesa interina son los dos más viejos y los dos más jóvenes, resolviéndose las dudas por documento, para no dejar paso a pretextos para apoderarse de la Mesa. Los cuatro secretarios de la Mesa definitiva son elegidos directamente por los electores, que ponen dos nombres en la papeleta que entregan al efecto. Cuando no haya bastantes elegidos, serán los ya elegidos con el presidente quienes lo hagan a su vez, respecto a los que faltan (art. 68). Es decir, se introduce una forma de *contación* que nos parece innecesaria, ni siquiera justificada, en una presunta simplificación para el votante, ya que el mismo, después, al elegir diputado, pondrá tantos nombres como puestos haya que cubrir en el distrito, que pueden llegar a ser hasta siete.

Las elecciones de sección, que duran tres días, se realizan con papeleta preparada por sí o por otro, en la que van los *nombres propios* de tantos candidatos como puestos a cubrir, anulándose el resto, si hubiese más. Los resultados parciales de cada día, así como el resumen final, se formulan en acta y se les da publicidad, conservándose las papeletas discutidas (art. 76) para ser enviadas al Congreso, junto con el expediente. También los candidatos pueden obtener certificación de los resultados que se vayan produciendo, introduciéndose una nueva garantía de respeto a los resultados.

Quizá lo más peculiar de la ley en esta materia sea que establezca una *Junta electoral* de distrito, *presidida por el juez de primera instancia* más antiguo, con voz y voto. Cuestión esta última que suscitó debate en el Congreso. Manresa propuso que se adicionase expresamente la inamovilidad de los jueces, pero fue considerado innecesario y rechazada la propuesta, por ser garantía explícita formulada en la Constitución (art. 69). Para algunos oponentes, hacer que los jueces presidan la Junta electoral, y más con voto, era algo opuesto al artículo 66 de la Constitución vigente, que les atribuya la «potestad de aplicar las leyes... sin que puedan ejercer otras funciones que la de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado».

Como los electos son proclamados por *mayoría absoluta*, si faltan más de un tercio de los que hay que elegir se procede a segunda elección con los demás votos, a razón de dos candidatos por cada plaza que quede. En el caso de que no falten en tal proporción, se sobreentiende que podrán ser proclamados electos por *mayoría relativa*. Encontramos razonable la solución como medio de no cansar demasiado al electorado.

Encontramos contradictorio el artículo 90 al disponer que «la Junta no podrá anular ningún acta ni voto», si sobre el recuento de votos «pudiese ocurrir alguna duda o cuestión se pasará por lo que diga la mayoría absoluta».

Se recogen en esta ley las leyes de 1849 sobre elecciones parciales e inca-

pacidades. También entendemos quedaba vigente la ley de sanción penal de 1864, en cuanto no se oponía a la presente ley, sino que la completa. Y en ésta, la cláusula derogatoria se limita a esta consideración genérica.

Si bien con esta ley se cierra el proceso de legislación electoral del reinado de Isabel II, para terminar con el ciclo completo de sufragio censitario, que va desmoronándose, como hemos visto en esta misma ley, debemos tener en cuenta la ley de 20 de julio de 1877, y la de 28 de diciembre de 1878, junto con los proyectos de reforma a esta última. Pero esto corresponde al período histórico del reinado de Alfonso XII y, al considerar el mismo, haremos el estudio correspondiente, pues, si bien se trata de una regulación censitaria del sufragio, no pocas influencias se pueden apreciar, procedentes de la etapa intermedia, con la vigencia del sufragio universal.

EUGENIO J. ULL PONT

#### R É S U M É

*Nous avons déjà signalé dans la première partie de cette étude, que c'est à partir de 1837 que s'établit et se met en pratique le suffrage censitaire direct, avec plus ou moins de restriction, selon que se trouvent au pouvoir, modérés ou progressistes. Dans cette seconde partie, nous étudions le processus à partir de ce qui fut appelé la "décade modérée", jusqu'en 1868, année où fut instauré le suffrage universel, par Décret du 9 novembre. Cette étude fera l'objet d'une troisième et dernière partie, dans laquelle sera considérée la période qui va de 1877 à 1890 correspondant à la dernière expérience historique du système de suffrage que nous étudions, naturellement, en relation avec l'Espagne.*

*Dans la période que nous étudions maintenant furent votées deux Lois électorales, en 1846 et en 1864, plus une Loi de sanction pénale des délits électoraux, en 1865. Il y eut également de nombreux projets de Loi, mais seulement deux furent connus par les Chambres lors de la Constitution de 1845, un autre avec la Constitution non promulguée de 1856, et quatre autres projets avec la nouvelle mise en vigueur de la Constitution de 1845.*

*Après la chute d'Espartero en 1843, se sont succédé une série d'actes révolutionnaires qui finiraient par la Constitution de 1837, bien que sous le prétexte de la "réformer" elle fut vidée de tout son contenu progressiste. La Loi électorale commença par être appliquée en modifiant le système de districts, qui dans l'antérieure comprenait une province chacun. Ceci rendrait plus facile le contrôle et la manipulation de l'électorat. Fut établie ensuite la Loi électorale du 18 mars 1846, qui sera en vigueur pendant 20 ans. Cette Loi permettra*

aux détenteurs du pouvoir de mettre en pratique leurs objectifs c'est à dire de réduire le cens électoral, en le fractionnant en districts et ceci, avec les Maires non élus par le peuple et l'adoption d'autres mesures complémentaires, allait permettre une manipulation plus aisée des résultats. Les districts augmentent au nombre de 349, à caractère uninominal. La division initiale est établie par le Gouvernement. Le pouvoir exécutif tient pratiquement dans ses mains la manipulation du cens.

En 1851, le Ministre de l'Intérieur soumit au Congrès un projet de Loi sur les dispositions pénales en matière électorale, qui n'a pas prospéré. N'eurent pas plus de chance les projets de Loi de Bravo Murillo en 1852.

Avec la Constitution de 1856, non promulguée, on prétendait revenir à un Sénat électif et réduire le mandat du Congrès à trois ans. Cette période a un intérêt spécial en tant qu'antécédent à la Constitution de 1869. Après la chute du Gouvernement, la Loi électorale n'est pas arrivée à être dictaminée. Le cens est amplifié. Il y a aussi dans ce projet de Loi, deux institutions nouvelles qui doivent être soulignées: l'une qui se réfère à la liberté de réunions de caractère politique et à la propagande électorale, préparatoire de l'élection, et l'autre, la Police des Collèges électoraux, dépendante, non de l'autorité gouvernementale, mais du Président de la table.

En 1857, le Marquis de Miraflores fit une proposition de Loi au Sénat, qui ne fut pas prise en considération. N'eurent pas plus de chance les projets de Posada Herrera en 1847, relatifs à l'ampliation du cens, de F. Rodríguez Vaamonde, sur le recours et les réclamations et établissant un procédé de "réclamation constructive" et créant un "titre" accrédité du droit électoral, similaire au projet de 1856. Le projet de A. Benavides du 21 février 1864, termine la série des projets présentés aux Chambres.

Avec Antonio Cánovas, Ministre de l'Intérieur, fut approuvée en juin 1864, la Loi de sanction pénale en matière électorale. Celle-ci est unique en son genre; dans les précédentes législations de notre pays. Ce n'est pas un document extraordinaire, mais il présente pourtant un grand intérêt. Un antécédent lointain de celle-ci se retrouve dans le projet de Bertrán de Lis, que nous avons déjà cité. Cette Loi typifie une série de figures délictives qui, indirectement, nous procure un répertoire de picaresque électorale, bien qu'incomplète. Est établie l'action populaire pour ces délits.

Et nous arrivons à la Loi électorale du 18 juillet 1865, 19 longues années après la Loi en vigueur qu'elle substitue. Celle-ci fut en vigueur jusqu'au détronement d'Isabelle II, malgré son caractère provisoire. Son élaboration fut précipitée et son processus législatif motif de protestations au Congrès, car ce qui était réellement soumis au Congrès était une délégation législative à faveur du Gouvernement. Dans cette nouvelle Loi, pour essayer de contenter les pro-

gressistes, le cens est amplifié, en réduisant la quota exigée à 200 'reales' pour le droit actif et sans spécifier la quantité pour le droit passif. Sont formés de grands districts, solution intermédiaire entre la division progressiste par provinces et la solution modérée par petits districts de un Député. Ces nouveaux Districts choisiront jusqu'à 7 Députés, selon leur population. Pour garantir l'authenticité du cens, s'établit le contrôle judiciaire de celui-ci. Les rapports judiciaires doivent être très brefs, et de plus admettent l'action populaire. Le caractère le plus singulier de cette Loi se trouve dans la création d'une "Junta" électorale de district, présidée par le Juge de première instance le plus ancien. Ceci a posé la question de la possible inconstitutionnalité de la mesure. Pour les délits électoraux, continuera en vigueur la Loi de sanction pénale de 1864.

#### S U M M A R Y

We pointed out in the first part of our study that it was really in 1837 that direct censal suffrage was first established and practised, with more or less limitation, according to whether the moderates or the progressives were in power. In this second part, we trace the process from the so-called "moderate decade" up to 1868, when direct universal suffrage was instituted by the Decree of 9 November. In the third and last part, we shall be considering the period between 1877 and 1890, which represents the last historical experience in Spain of the suffrage system under scrutiny.

Two electoral laws were passed in 1846 and 1864 respectively, as was another concerning penal sanctions for electoral malpractices in 1865 (?). There were also several bills, though the only ones to reach Parliament were two during the Constitution of 1845, one during the unproclaimed Constitution of 1856 and a further four during the second period of the 1845 Constitution.

When Espartero fell in 1843, a number of revolutionary events took place which would mean no less than the end of the 1837 Constitution. Though the state intention was "reform", the result was an almost complete emptying of its progressive content. Electoral law also began by modifying the system of constituencies, which had previously occupied a province each. This made it easier to control and manipulate the electorate. The Electoral Act of 18 March 1846, which was to remain in force for almost twenty years, effectively implemented the designs of the new wielders of power, reducing the electoral census and dividing it up into smaller constituencies. This, with the aid of mayors not elected by the people and the adoption of complementary measures, greatly facilitated the manipulation of results. The num-

ber of constituencies went up to 349, with one representative each. The executive thus virtually held the census in its hands.

In 1851 the Ministry of the Interior sent a bill to Congress concerning penal sanctions for infringements of electoral law, but this was rejected. Bravo Murillo's bills of 1852 suffered the same fate.

The unproclaimed Constitution of 1856 attempted a return to an elective Senate and a reduction of the mandate of Congress to three years. This period is especially interesting as foreshadowing the Constitution of 1869. The Government fell and the electoral law was never passed. This extended the census and instituted a certificate conferring the right to vote. This bill also included two innovations worth remarking, one concerning the freedom to hold political meetings and make electoral propaganda and the other affecting the special Police encharged with supervising the polls, who came under, not the authority of the Government, but that of the polling officers.

In 1857 the Marqués de Miraflores submitted a bill to the Senate which was rejected out of hand. The same treatment was accorded Posada Herrera's bill increasing the census in 1857, F. Rodríguez Vaamonde's concerning appeals and complaints, which established a procedure of "constructive complaints" and instituted a certificate conferring the right to vote like that of the 1856 bill. Finally, there was A. Benavide's bill of 21 February 1864.

With Antonio Canovas in the Ministry of the Interior, a bill establishing penal sanctions for electoral offences was passed in June 1864. This Act is the only one of its kind in the legal history of Spain. It is not a very remarkable document but it is an interesting one. Bertrán de Lis's bill, to which we have referred before, was a kind of remote forerunner. This Act refers to a list of offences, which indirectly gives us a fair picture of those most frequently met with, though it is doubtless incomplete. Such offences are punished according to the popular will.

And so we come to the Electoral Act of 18 July 1865, nineteen long years after the one it replaced. This remained in force until the dethronement of Isabella II in spite of its having been submitted to Congress as no more than a temporary measure. It was drafted hastily and aroused much protest in Congress since what was really being submitted was a bill favouring the continuance of the Government. The new Act, in an attempt to appease the progressives, extends the census, reducing income requirement for voters to 200 reales and abolishing it for candidates. Large constituencies are established as an intermediate solution between "progressive" division by provinces and "moderate" division into small constituencies with one representative each. These new constutuencies are to vote up to seven members, according to the population. Control of the census is set up to

*guarantee authenticity. Legal proceedings should be of the most summary kind and punishment may be left to popular judgement. Perhaps the most remarkable thing about this Act is its provision for an electoral panel in each constituency chaired by the senior magistrate, who was a voting member himself. It was this that led to the constitutionality of the measure being called in question. The Penal Sanction Act of 1864 would remain in force for electoral offences.*

