

LA —¿INSOSPECHADA?— MODERNIDAD DEL DERECHO Y DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOLES EN EL SIGLO XIX*

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo

TRC, núm. 45, 2020, pp. 291-323
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Presentación. II. El nacimiento del Derecho electoral español: 1810-1820. III. La consolidación del Derecho electoral: 1834-1868. IV. La «Revolución» electoral y los vaivenes posteriores: 1868-1931. V. En especial, la evolución de la titularidad y del ejercicio del derecho de voto. VI. El sufragio pasivo. VII. La administración electoral. VIII. El censo electoral. IX. La votación y el escrutinio. X. A modo de conclusión: un sistema electoral mayoritario hasta 1977.

A la memoria de Joaquín Varela

I. PRESENTACIÓN

Si comenzamos a leer el texto de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) nos encontraremos con la regulación de los requisitos para el ejercicio del sufragio (universal, libre, igual, directo y secreto), las causas de inelegibilidad, la formación y rectificación del censo, la administración electoral (Juntas y Mesas), los recursos electorales, la fórmula para la conversión de votos en escaños, ... Todo eso forma parte de un bagaje

* Me ocupé con más detalle de estas cuestiones en el libro *Leyes y normas electorales en la Historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

Para el análisis histórico y jurídico de la legislación y los procesos electorales españoles desde sus inicios hasta la Guerra Civil es imprescindible el «Repertorio bibliográfico sobre Derecho electoral y elecciones en España. 1810-1936», de O. ALZAGA VILLAAMIL, RDP, nº 6, 1980, pp. 271-286.

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2017-84733-R, Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad/FEDER

normativo e institucional que en algunos casos se remonta en España a doscientos años atrás, a la Instrucción de 1 de enero de 1810.

Que las elecciones sean un domingo o que la urna deba ser de material transparente, que se reconozca el voto asistido o la posibilidad de nombrar interventores, que la administración se responsabilice de la elaboración del censo y se expongan las listas en los ayuntamientos o que el escrutinio se realice en público, es algo que el Legislador electoral no inventó con la LOREG en 1985, ni siquiera con la norma en la que ésta se inspiró —el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales—, sino que estaba presente ya en la normativa que fue regulando el desarrollo de los comicios en España a lo largo del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX.

Como también es conocido, la cara «negativa» de nuestra historia electoral la representó el contexto político y social, que durante muchos años desaprovechó o manipuló las posibilidades democratizadoras que ofrecía el texto normativo. En las crudas palabras de Joaquín Tomás Villaroya, toda la historia parlamentaria y electoral española se ve atravesada por prácticas de coacción y corrupción¹.

Esa es una de las razones que explica la inestabilidad legislativa pero también la propia fragilidad política e institucional y una no puede entenderse sin las otras. Esta conexión también nos explica el motivo por el que una vez alcanzada una armonía, sino óptima al menos aceptable, entre texto y contexto electoral, lo que en España no sucedió hasta 1977, sea tan complicado introducir reformas en el sistema electoral, a pesar de que dichos cambios pudieran mejorar la calidad democrática de las instituciones representativas².

En las páginas siguientes expondremos, con la máxima brevedad posible, esa cara «positiva» que presentó, en general, la normativa electoral española durante el siglo XIX y primeros años del XX y que se caracterizó, a nuestro juicio, por una notable modernidad. También veremos, para concluir, qué tipo de sistema electoral caracterizó buena parte de la Historia electoral que nació en España en 1810.

II. EL NACIMIENTO DEL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL: 1810-1820

La primera norma que, con justicia, puede calificarse de electoral fue la «Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, de 1 de enero de

1 *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1985, p. 20. No obstante, se podría pensar que lo que ocurrió en España no fue muy diferente, en algunos aspectos, de lo sucedido en otros países europeos; así, por citar un ejemplo concreto, en el reciente estudio de O. LUJÁN «El síndrome del escaño vacío: absentismo y representación política en la España liberal de mediados del siglo XIX», *REP*, nº 176, 2017, pp. 47-77, se muestra que durante dicho período se produjo una extensa falta de seguimiento de las sesiones, falta de apego a la responsabilidad similar a la de otros Parlamentos liberales europeos de mediados del siglo XIX, como el italiano o el francés.

2 Me ocupé de esta cuestión, entre otros trabajos, en «Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española», *RDCE*, nº 28, 2017.

1810»³, a la que pronto siguió el Decreto de 29 de enero por el que se convocaron Cortes generales y extraordinarias de representantes de toda la nación española⁴. Como normas complementarias se aprobaron otra Instrucción Adicional de 9 de septiembre y sendos decretos de 14 de febrero sobre las provincias de Ultramar⁵ y 8 de septiembre sobre el número de Diputados suplentes de las dos Américas y de las provincias ocupadas por el enemigo, y dictando reglas para esta elección⁶. Debe resaltarse que encontramos en el momento fundacional del derecho electoral español la presencia de normas reglamentarias, lo que será una constante del sistema hasta 1977.

En la Instrucción de 1810 aparecen ya los modos de elegir a los diferentes representantes (parroquiales, de partido y provinciales), el mapa electoral con la distribución de diputados por circunscripciones, la composición y funciones de la Junta encargada de hacer cumplir la Instrucción y de presidir las elecciones de Diputados en las capitales de provincia, los requisitos para votar y para ser elegido, y la fórmula electoral (mayoritaria) a aplicar en cada elección. El sufragio era, en apariencia, universal masculino e indirecto. Decimos que era en apariencia universal pues, en realidad, se requería «tener casa abierta», exigencia alusiva a la necesidad de que los electores ejerciesen algún tipo de industria. Se elegía un Procurador o Diputado de Cortes «por cada 50.000 almas que tenga aquella provincia con arreglo al último censo español publicado en el año de 1797»⁷.

Además de la función que cumplió como primera disposición electoral, la Instrucción sirvió como fuente de inspiración para el siguiente hito normativo en la materia, que tuvo nada menos que rango constitucional, pues la Constitución de 1812 reguló con extraordinaria minuciosidad todo el proceso electoral⁸, al que

3 *Leyes electorales y proyectos de ley*, Imprenta Hijos de J. A. Garcia, Madrid, 1906, pp. 19 y ss. Sobre las escasas previsiones incluidas en el Estatuto de Bayona, véase el comentario introductorio de I. FERNÁNDEZ SARASOLA a *La Constitución de Bayona*, número I de la colección, dirigida por el profesor M. Artola, Las Constituciones españolas, Iustel, Madrid, 2007, pp. 73 y ss.

4 *Colección de Leyes Fundamentales*, textos editados por R. Sáinz de Varanda, Acribia, Zaragoza, 1957, pp. 21 a 25; disponible también en el portal temático de la Constitución española de 1812, coordinado por Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA para la *Biblioteca Virtual M., de Cervantes*:

<http://www.cervantesvirtual.com/portal/1812/juntista.shtml>

Sobre las diferentes posturas que se manifestaron en 1809 sobre cómo debían convocarse las Cortes y cuáles debían ser sus poderes, véase el trabajo de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en el libro del mismo autor *Tres ensayos sobre historia constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, Perú, 2008, pp. 81 y ss.; en este estudio también se comenta la extraña desaparición del mencionado Decreto (p. 83).

5 *Leyes electorales y proyectos de ley*, Imprenta Hijos de J. A. GARCIA, Madrid, 1906, pp. 47 a 55.

6 *Leyes electorales y proyectos de ley*, cit., pp. 63 a 75.

7 Sobre esta Instrucción, véase el comentario de E. ULL PONT, «Orígenes del derecho electoral español», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, nº 2, pp. 38 y ss.

8 Sobre la Constitución de Cádiz es de extraordinaria utilidad la página que dirige I. FERNÁNDEZ SARASOLA y coordina F. REVIRIEGO PICÓN en la *Biblioteca Virtual M., de Cervantes*: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaAutor.html?Ref=4149&portal=56>; allí se pueden encontrar las fuentes y las referencias bibliográficas; sobre dicha norma véanse el estudio del profesor J. VARELA SUANZES-CARPEGNA *Constituciones y Leyes Fundamentales*, Iustel, Madrid, 2012, vol. 1; el de M. ARTOLA y R. FLAQUER MONTEQUI, *La Constitución de 1812*, número II de la colección dirigida por el propio profesor Artola, Las Constituciones españolas, Iustel, Madrid, 2008; el

dedicó los artículos 27 a 103, convirtiéndose en una auténtica norma electoral, cosa que no volverá a ocurrir en los textos fundamentales posteriores⁹.

Hasta tal punto es así que la Constitución, además de establecer un sistema de representación nacional (art. 27), prevé una regulación más exhaustiva que la incluida en la Instrucción de 1810, incluyendo «el modo de formarse las Cortes», donde se prevé que habrá 1 diputado «por cada 70.000 almas», junto con la forma en la que se procederá al nombramiento de Diputados de Cortes a partir de las elecciones en la parroquia, el partido y la provincia, introduciendo, junto a los requisitos exigidos para ser elector y candidato, por vez primera, supuestos de inelegibilidad.

Por vez primera, el voto era secreto, pero únicamente en las elecciones de las Juntas electorales de partido.

Las previsiones constitucionales tuvieron su complemento en el Real Decreto del Ministerio de Gobernación de la Península de convocatoria a Cortes e instrucciones para la elección de los diputados, de 22 de marzo de 1820¹⁰, donde se reguló con detalle la elección de diputados «en la Península e Islas Adyacentes», otorgando un papel importante en la organización de las mismas al Jefe superior de cada provincia, que formará, a tal efecto, una «Junta preparatoria»¹¹. El número de diputados a elegir era de 149 (1 por cada «70.000 almas»), con 54 suplentes, que tenían derecho a «ciento diez reales vellón diarios por razón de dietas, que abonarán las respectivas provincias» (art. 11).

III. LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL: 1834-1868

En realidad las normas por las que se regirán las siguientes elecciones de Procuradores no tendrán forma legal sino que seguirán siendo de índole reglamentaria¹²:

profesor ARTOLA es también el director de la obra colectiva *Las Cortes de Cádiz*, Marcial Pons, Madrid, 2003; sobre los fundamentos de ese proceso, véase la obra de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, CEC, Madrid, 1983; 2ª ed., 2011 y el estudio de Juan Francisco FUENTES ARAGONÉS "Las Cortes de Cádiz: nación, soberanía y territorio", Cuadernos de historia contemporánea, nº 32, 2010, págs. 17-35.

⁹ Una obra clásica sobre las Constituciones españolas hasta 1931, en la que también se presta atención a los diferentes cambios en el sistema electoral, es la del L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, IEP, Madrid, 1955; 4ª ed., 1984.

¹⁰ *Colección de Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes ordinarias de los años de 1820 y 1821 en el segundo periodo de su Diputación que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año*, Imprenta Nacional, Madrid, 1821, pp. 45 y ss.

¹¹ Se componía, junto al Jefe superior, del «arzobispo u obispo, o en su defecto del eclesiástico mas condecorado del pueblo donde se celebrare la junta, del intendente donde le hubiere, del alcalde mas antiguo del regidor decano y del síndico procurador general de la capital de la provincia, y de dos hombres buenos vecinos de la misma provincia, y nombrados por las personas arriba mencionadas» (art. 2).

¹² Son referencia obligada para el estudio de este período los libros de F. CABALLERO, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto: materiales para su historia*, Imprenta de Yenes, Madrid, 1837; A. ALCALÁ GALIANO *Historia de España desde los tiempos primitivos hasta la mayoría de edad de la Reina doña Isabel II*, T. VII, Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica, Madrid, 1846, y, ya en el siglo XX, J. TOMÁS VILLAROYA, *El sistema político*

los decretos de 20 de mayo de 1834 de convocatoria de Cortes¹³ y para la elección de procuradores a las Cortes del Reino¹⁴ y el decreto de 24 de mayo de 1836¹⁵.

El Decreto para la elección de procuradores, de 1834, articuló un sistema de elección indirecta de dos grados: Juntas electorales de partido que elegían a los electores de las Juntas de provincia, que a su vez designarían a los procuradores de la circunscripción; la Junta de partido incluía a «todos los individuos de que a la sazón conste el Ayuntamiento del pueblo cabeza de partido, incluso los Síndicos y Diputados» más «un número de mayores contribuyentes del pueblo cabeza de partido, igual al de los individuos del Ayuntamiento» (art. 3). Estas exigencias redujeron el cuerpo electoral a poco más de 16.000 personas¹⁶, un ínfimo porcentaje de la población.

El decreto de 1836 fue más extenso que el de 1834 y, desde una óptica contemporánea, supuso la primera norma «moderna» de la historia electoral española: reguló el número de diputados, las exigencias del sufragio activo y pasivo, la formación de las listas del censo, con la posibilidad de presentar reclamaciones, el modo de ejercer el voto, incluso a través de la ayuda de otro elector, qué votos debían considerarse nulos, el escrutinio y la formalización de actas electorales, las potestades de los presidentes de las Juntas, habló ya de «mesas», «papeletas», «urna electoral»,... Con estas previsiones, el censo electoral se empezó a articular como tal¹⁷ y se extendió a 65.067 personas, el 0,50% de la población¹⁸, disponiéndose la elección de un diputado por cada 50.000 personas. Entre las provincias peninsulares, las Islas Adyacentes (Baleares y Canarias) y las Islas de Ultramar se elegían 258 diputados.

Desde el Decreto de 1834 el sufragio pasó a ser censitario y capacitario, y desde el Decreto de 1836 se convirtió en directo¹⁹.

Ese contenido se reproducirá, esencialmente, en las Leyes de 20 de julio de 1937²⁰ y de 18 de marzo de 1846²¹, si bien se pueden encontrar en ambas normas

del Estatuto Real (1834-1836), IEP, Madrid, 1968; sobre la estructura política del período, el trabajo de I. BURDIÉL, *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real, 1834-1836*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1987.

13 *Gaceta de Madrid*, de 24 de mayo de 1834.

14 *Gaceta de Madrid*, de 25 de mayo de 1834.

15 *Gaceta de Madrid*, de 26 de mayo de 1836.

16 Así lo sostiene F. CABALLERO, *Reseña de las últimas elecciones para Diputados y Senadores*, Madrid, 1837, p. 16.

17 Véase el estudio de A. RALLO LOMBARTE, «Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España (1834-1877)», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 9-10, 1995 (Ejemplar dedicado a Estudios de Historia, política y derecho en homenaje a J. Tomás Villarroya), pp. 225 y ss.

18 J. TOMÁS VILLARROYA, *Historia de España. La Era Isabelina y el sexenio democrático (1834-1878)*, vol. XXXIV de la Historia de España, de Ramón Menéndez Pidal, p. 36.

19 Sobre la relación entre voto y propiedad en la historia constitucional española durante la primera mitad del siglo XIX véase el estudio, ya citado, de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español (1808-1845)», *Propiedad e historia del derecho*.

20 *Gaceta de Madrid*, de 22 de julio de 1837; sobre esta Ley, véase J. TOMÁS VILLARROYA, «El cuerpo electoral en la Ley de 1837», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Diputación de Barcelona, 1964, pp. 157 y ss.

21 *Gaceta de Madrid*, de 21 de marzo de 1846.

rasgos distintivos²², respectivamente, del liberalismo progresista en el primera y del moderado en la segunda²³, que en materia electoral se ejemplifican en la mayor o menor ampliación del censo y en el decantamiento a favor de la provincia o el distrito uninominal como circunscripción electoral.

Previamente, la Constitución de 1837 reguló de manera sucinta las condiciones para la elección de los senadores (arts. 14 a 20) y diputados (arts. 21 a 25), añadiendo que cada provincia «nombrará un Diputado, a lo menos, por cada cincuenta mil almas de su población» y que «los Diputados serán elegidos por tres años»²⁴, previsiones objeto de «moderación» con la Constitución de 1845, que potenció el papel de la Cámara Alta²⁵.

Bajo la Ley de 1837 se realizaron 7 elecciones en las que el sufragio fue censitario y capacitario, el número de diputados «propietarios» era de 241 y el de suplentes 134, la relación diputado por habitante de 1 por cada 50.000 y la fórmula electoral mayoritaria. Esta Ley aportó la novedad de los diputados suplentes, que (art. 5) «serían llamados solamente a ejercer su encargo cuando algún Diputado propietario nombrado en la misma elección sea elegido Senador o cuando por cualquiera causa no llegue a tomar asiento en el Congreso»²⁶. Y debe destacarse que en su discusión parlamentaria se llegó a proponer la rebaja de la edad electoral a los 18 años, pretensión que no prosperó al considerarse que aunque «en los países meridionales [los hombres] se desarrollan algo antes [de los 25 años], también es cierto que en los países septentrionales aún a esa edad no están completamente desarrollados» (intervención del diputado González Alonso rebatiendo la del diputado Charco favorable a los 18 años)²⁷.

Con la Ley de 18 de marzo de 1846 desaparecieron los diputados suplentes y se dispuso que (art. 1) «el Congreso de los Diputados se compondrá de 349 Diputados a Cortes, elegidos directamente por otros tantos distritos electorales».

22 Véase el estudio de M. SIERRA, «Electores y ciudadanos en los proyectos políticos del liberalismo moderado y progresista», en *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, estudio dirigido por M. PÉREZ LEDESMA, CEPC, Madrid, 2007 pp. 103 y ss.; no comparte esta visión diferenciadora entre moderados y progresistas en lo atinente a la normativa electoral M. ESTRADA SÁNCHEZ, *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Universidad de Cantabria, Santander, 1999.

23 Sobre el sufragio como función política vinculada a la capacidad de la persona véanse los estudios de L. DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, IEP, Madrid, 1973, y A. GARRORENA MORALES, *EL Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal, 1836-1847*, IEP, Madrid, 1974.

24 Véase al respecto el libro de A. COLOMER VIADEL, *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, así como el estudio de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», *RDP*, n° 20, pp. 95 y ss.; recopilado en el libro *Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 311 y ss.

25 Sobre esta Constitución véase la edición de J.I. MARCUELLO BENEDICTO, *La Constitución de 1845*, volumen IV de la colección *Las Constituciones españolas*, Iustel, Madrid, 2007.

26 Sobre las elecciones, véase el estudio de N. ARAQUE HONTAGAS, *Las elecciones en el reinado de Isabel II: la Cámara Baja*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

27 Las intervenciones están recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes n° 219, de 7 de junio de 1837; véase al respecto el estudio de R. FLAQUER MONTEQUI, «Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX. El sufragio», en *De súbditos a ciudadanos...*, pp. 78 y 79

«Para este efecto se dividirán las provincias en distritos electorales a razón de un Diputado y un distrito por cada 35.000 almas de población; pero en las provincias donde resultare un sobrante de 17.500 almas a lo menos, se elegirá un Diputado más, aumentándose un distrito» (art. 2).

Con esta Ley se desarrollaron ocho procesos electorales desde 1846 hasta 1864²⁸, en los que no dejó de evidenciarse la poca conexión existente entre los dictados normativos y la práctica político-electoral, manejada sin escrúpulos desde el Ministerio de la Gobernación, y que alcanzó, a juicio de algunos²⁹, su versión más organizada durante el mandato de Posada Herrera, entre 1858 y 1863.

La Ley de 22 de junio de 1864³⁰ estableció el procedimiento y la sanción penal para los delitos electorales, con dos previsiones importantes: la consideración como «funcionario público» de cualquiera que en el proceso electoral desempeñara algún cargo, aunque fuera temporal y no retribuido, y la acción penal en estos delitos como popular³¹.

La Ley de 18 de julio 1865³² adquirió importantes dimensiones cuantitativas (116 artículos) e introdujo algunas novedades significativas: el control judicial de las listas del censo, su formación y rectificación anual, una regulación muy detallada de la votación y la posibilidad de realizar elecciones parciales. A pesar de la apariencia de control que podría suponer cierta judicialización del proceso, no dejó de constatarse su inoperancia pues, como señaló Santamaría de Paredes, servía de poco «la garantía judicial para sumar los resultados de las actas de sección si vienen ya falseadas por las mesas que han presidido las autoridades administrativas»³³.

IV. LA «REVOLUCIÓN» ELECTORAL Y LOS VAIVENES POSTERIORES: 1868-1931

Como ya había ocurrido en la década de los treinta del siglo XIX y ocurrirá en la misma década del XX, en 1868 se produjo una «revolución» normativa electoral a través de un decreto: el de 9 de noviembre³⁴, que estableció el sufragio universal³⁵. Esta norma incluyó las previsiones propias de una ley electoral, habló

28 Véase, con más detalle, R. FLAQUER MONTEQUI, *ob. cit.*, pp. 79 y ss.

29 Así, M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, «Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral», *Revista de Estudios Políticos*, nº 10, 1943, p. 390; en un sentido similar, SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*,..., pp. 152 y 153

30 *Gaceta de Madrid*, de 23 de junio de 1864.

31 Sobre la evolución de los delitos electorales, véase E. MESTRE, *Los delitos electorales en España (1812-1936)*, Editora Nacional, Madrid, 1976.

32 *Gaceta de Madrid*, de 31 de julio de 1865.

33 *Curso de Derecho Político*, Editorial Ricardo Fe, Madrid, 1898, p. 270; véase, con más detalle, el estudio de A. RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución*, CEC, Madrid, 1997, pp. 44 y 45.

34 *Gaceta de Madrid*, de 10 de noviembre de 1868.

35 Sobre los precedentes de estas medidas y los debates filosófico-políticos, véase F. PEYROU, «Demócratas y republicanos: la movilización por la ciudadanía universal», *De súbditos a ciudadanos...*, pp. 193 y ss.

ya de «elecciones municipales» e incluyó un capítulo específico para los delitos electorales bajo la rúbrica «de la sanción penal». La edad electoral siguió estando fijada en 25 años; se mantuvo la proporción de un diputado por 45.000 habitantes y el sufragio empezó a aproximarse al propio de un sistema democrático: universal masculino, igual, directo y secreto.

Con la introducción del sufragio universal masculino se dio un paso adelante en el proceso de consecución de una ciudadanía igualitaria que inserta a España «en la ola democratizadora europea»³⁶, pero, como ya habían ocurrido antes y sucederá más adelante, con evidente retraso: en Francia el Decreto de 5 de marzo de 1848 había introducido el sufragio universal masculino para los mayores de 21 años, universalidad que también aprobó en ese año para los mayores de 25 años la Asamblea Nacional alemana, aunque no se llevó a la práctica hasta mucho después, y que se incorporó a la Constitución de Suiza de 1848 y a la de Dinamarca de 1849.

Las primeras elecciones en las que se aplicó el sufragio universal masculino fueron las municipales de 18 de diciembre de 1868 y, poco después, las elecciones a Cortes Constituyentes del 15 al 17 de enero de 1869³⁷.

El Decreto de 6 de enero de 1869³⁸ introdujo «varias aclaraciones relativas al ejercicio del sufragio universal» para poner fin a las vacilaciones e incertidumbres suscitadas con la primera aplicación del Decreto de 1868. Es digno de mención que, por vez primera, se incluyan previsiones sobre la forma y el lugar en el que deben votar los electores en servicio activo en el Ejército de Tierra (en el punto en el que se encontraran si hubieran residido durante los últimos dos meses en pueblos de la misma circunscripción) y en la Armada (en el puerto donde se encontrasen si hubieran residido los últimos dos meses en departamentos marítimos de la Península).

La Constitución de 1869³⁹ es de una extraordinaria parquedad en materia electoral si bien se preocupó de garantizar que «ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales» (art. 16), previsión criticada por los sectores conservadores temerosos del otorgamiento al pueblo.

Esta concisión constitucional resultó desarrollada de manera harto extensa con la Ley de 20 de agosto de 1870⁴⁰, que alcanzó la cifra de 186 artículos, con

36 T. CARNERO AMAT, «Ciudadanía política y democratización. Un paso adelante, dos pasos atrás», en *De súbditos a ciudadanos...*, p. 226.

37 Sobre estas elecciones y las que se celebraron los siguientes 60 años, véase el estudio de M. MARTÍNEZ CUADRADO, *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, Taurus, Madrid, 1969, vol. I, pp. 59 y ss.

38 *Gaceta de Madrid*, de 7 de enero de 1869.

39 Véase la edición de *La Constitución de 1869* a cargo de M. PÉREZ LEDESMA, volumen V de la colección *Las Constituciones españolas*, Iustel, Madrid, 2010.

40 *Gaceta de Madrid*, de 21 de agosto de 1870.

previsiones comunes a todos los procesos electorales y otras específicas de cada uno, concluyendo con una detallada regulación de las infracciones electorales dirigida, junto con las cédulas de identificación personal, a fomentar la transparencia.

En general esa Ley no se apartó mucho del decreto de 1868 pero introdujo algunas previsiones importantes, como la de que las elecciones para Diputados a Cortes serían por distritos unipersonales. Cada provincia se dividía en tantos distritos electorales cuantos fueran los Diputados a elegir según su población; habría un distrito por cada 40.000 personas. Además, para democratizar también el sufragio pasivo, se dispuso que diputados y senadores recibirían una retribución fijada legalmente.

Esta normativa, que regirá la celebración de cinco elecciones⁴¹, resultó completada por la Ley de 11 de enero de 1871 «disponiendo que se plantee la adjunta división de distritos para las elecciones de Diputados a Cortes», cuya distribución se mantendrá, con algunas modificaciones, hasta 1931; por la Ley de 11 de marzo de 1873⁴², que rebajó la edad electoral a 21 años, y por el Real Decreto sobre la confección del censo electoral, de 1 de octubre de 1875⁴³.

A pesar del respiro que supuso el período 1868-1873, en los años siguientes el panorama electoral siguió siendo tan oscuro y fraudulento como en las dos décadas anteriores, como denunció con bochorno Gumersindo de Azcárate: «los individuos, unas veces por ignorancia, otras por mala voluntad, apelan a todos los medios para alcanzar la victoria en las campañas electorales, desde el uso de recursos tan groseros como las comilonas y francachelas, o tan criminales como el cohecho o el soborno, hasta el empleo de aquellos otros que sirven de aguijón al interés, al egoísmo, a la vanidad o al amor propio, todos se utilizan sin escrúpulo por los candidatos y sus agentes y todos se aprovechan sin remordimiento por los electores... si hemos de dar crédito a los datos reunidos hace cuatro años por los representantes de Inglaterra en el Continente por encargo de su gobierno, resulta que los dos países en que la inmoralidad de electores y candidatos es mayor son Hungría y España, y los dos en los que el poder ejecutivo interviene más de un modo ilegal y abusivo en las elecciones son Portugal y España. ¡Qué honor para nuestra patria el figurar a la cabeza de ambos aspectos!»⁴⁴.

A pesar de todo, y coincidiendo con la «ola democratizadora» que surcó Europa en los últimos veinte años del siglo XIX⁴⁵, el sufragio universal se recu-

41 Sobre las elecciones generales de 1871, abril y agosto de 1872, 1873 y 1876, véase el trabajo, ya citado, de MARTÍNEZ CUADRADO, vol. I, pp. 91 y ss.

42 *Gaceta de Madrid*, de 30 de marzo de 1873.

43 *Gaceta de Madrid*, de 3 de octubre de 1875.

44 *El régimen parlamentario en la práctica*, 3ª edición (1ª en 1885), Tecnos, Madrid, 1978, p. 56.

45 Véanse los estudios de S. P. HUNTINGTON, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994, y M. PÉREZ LEDESMA, «La conquista de la ciudadanía política: el continente europeo», en la obra colectiva por él compilada *Ciudadanía y democracia*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2000, pp. 135 y ss.

peró en España con la Ley de 26 de junio de 1890⁴⁶. No se recuperaron, sin embargo, ni la exigencia de credencial de elector ni la represión legal del fraude electoral. Además, la capacidad de proponer el nombramiento de interventores que supervisarán los procesos electorales quedaba en manos de los partidos de turno, limitándose en gran medida las posibilidades de control de las formaciones políticas opositoras⁴⁷.

En ese contexto, el retorno al sufragio universal fue más el resultado del cálculo político que de las convicciones democráticas: Sagasta lo aceptó para mantener unido al partido liberal y evitar una escisión de los sectores más progresistas, y desde la derecha se asumió con la tranquilidad de que la Monarquía no perdería sus prerrogativas y la constatación de que podía ser manipulado desde el Ministerio de la Gobernación⁴⁸.

Esta Ley mantuvo en vigor el sistema de distritos electorales aprobado en 1871. La vuelta al sufragio universal implicó que el censo electoral pasara de unas 800.000 personas a unas 4.800.000 varones mayores de 25 años⁴⁹. En 1897 se «adaptó» por Real Decreto de 25 de noviembre para las elecciones en las islas de Cuba y Puerto Rico⁵⁰.

V. EN ESPECIAL, LA EVOLUCIÓN DE LA TITULARIDAD Y DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE VOTO

1. Del sufragio universal masculino al censitario (1810-1834) y del censitario y capacitario al universal masculino (1836-1868-1890).

El derecho electoral español nació dotado de aparente «universalidad» en el sentido decimonónico de este término; es decir, comprendiendo a varones de una determinada edad. Así, en la Instrucción de 1 de enero de 1810 se incluyó entre los electores de primer grado a «todos los parroquianos que sean mayores de edad de veinticinco años y que tengan casa abierta, en cuya clase son igualmente comprendidos los eclesiásticos seculares» (art. 2 del Capítulo II) con la salvedad de

⁴⁶ *Gaceta de Madrid*, de 29 de junio de 1890; sobre esta Ley, C. DARDÉ, «Significado político e ideológico de la ley de sufragio universal de 1890», *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea*, núm. 10-11, 1993-1994, pp. 67 y ss.

⁴⁷ Véase el trabajo de A. RALLO LOMBARTE, «Origen y evolución de la administración electoral española (1890-1931)», *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, pags. 1648 y ss.

⁴⁸ M., PÉREZ LEDESMA, «La conquista de la ciudadanía política...», *ob. cit.*, p. 144; sobre el proceder de Sagasta y la vida política de la época, C. DARDÉ, «La democracia en la España de la Restauración», *Revista de Occidente*, nº 50, 1985, pp. 115 y ss., y, del mismo autor, *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración, 1875-1900*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

⁴⁹ Sobre la composición social y profesional del censo, así como sobre las elecciones en las que se aplicó la Ley de 1890, MARTÍNEZ CUADRADO, vol. II, pp. 525 y ss.

⁵⁰ *Gaceta de Madrid*, de 26 de noviembre de 1897.

«los que estuvieren procesados por causa criminal, los que hayan sufrido pena corporal afflictiva o infamatoria; los fallidos, los deudores a los caudales públicos, los dementes, ni los sordomudos; tampoco podrán asistir los extranjeros, aunque estén naturalizados, cualquiera que sea el privilegio de su naturalización» (art. 3). Ya se ha dicho que la universalidad no era plena, pues la exigencia de «tener casa abierta» aludía al desarrollo de alguna actividad industrial

A partir de la influencia francesa de 1791⁵¹, con la Constitución de Cádiz se decidió que una cosa eran los derechos civiles y otra los políticos y no todo titular de los primeros debía serlo de los segundos: los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios de las Españas, sus hijos y los extranjeros que obtuvieran carta de naturaleza o llevaran diez años de vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía disfrutaban de la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de los individuos que componían la nación (art. 4); los españoles procedentes por ambas líneas de los dominios de la Corona y los extranjeros que obtuvieran carta especial de ciudadano (art. 18 y 19) eran, además, ciudadanos y, como tales, tenían el derecho a obtener empleos públicos y a elegir para ellos en los términos establecidos por la ley (art. 23).

A esta distinción se aludía en el Discurso Preliminar a la Constitución al exigir que «la libertad civil de los españoles quede no menos afianzada en la ley fundamental del Estado que lo está ya la libertad política de los ciudadanos» y en esa idea insistieron destacados diputados liberales, como Muñoz Torrero o Argüelles, en el debate constitucional de las Cortes de Cádiz⁵².

Todo ello no es sino la consecuencia de entender que la soberanía corresponde a la nación (artículo 3 de la Constitución de 1812)⁵³, que «no se puede partir, que es el *super omnia* al cual no puede resistirse... [que] todo lo puede», en expresión del Conde de Toreno⁵⁴. Si la soberanía corresponde a un cuerpo moral carente de existencia empírica, el ejercicio de los derechos para la elección de cargos públicos no se realiza por cuenta propia, en virtud de un derecho, sino que

51 Para una perspectiva comparada, véase el trabajo, ya citado, de M., PÉREZ LEDESMA «La conquista de la ciudadanía política: el continente europeo», *ob. cit.*, pp. 115 y ss.

52 Véase el análisis de este debate en el estudio de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español»,..., pp. 51 y ss. Muñoz Torrero, Presidente de la Comisión Constitucional, sostuvo que «hay dos clases de derechos, unos civiles y otros políticos: los primeros, generales y comunes a todos los individuos que componen la nación, son el objeto de las leyes civiles, y los segundos pertenecen exclusivamente al ejercicio de los poderes públicos que constituyen la soberanía. La Comisión llama españoles a los que gozan de los derechos civiles, y ciudadanos a los que al mismo tiempo disfrutaban de los políticos... La justicia, es verdad, exige que todos los individuos de una misma nación gocen de los derechos civiles; más el bien general, y las diferentes formas de gobierno, deben determinar el ejercicio de los derechos políticos», *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*, t. 8, 9 de septiembre de 1811, pp. 204 y 205.

53 Véase, por todos, sobre el sentido de la atribución de la soberanía a la nación en España, y las diferencias con el proceso francés de 1789, el ya citado estudio de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*; en particular los capítulos cuarto y quinto.

54 «Debate del artículo 3», recogido en *La Constitución de 1812*, de M., ARTOLA y R., FLAQUER MONTEQUI, ..., p. 324.

viene determinado por el interés general y por lo que conviene, en palabras del diputado Aner, a la felicidad pública.

Quedaban excluidos de la condición de ciudadanos los españoles de origen africano (las «castas») a no ser que hubieran realizado servicios cualificados a la patria⁵⁵, los sirvientes domésticos⁵⁶ y los que carecían de empleo, oficio o modo de vivir conocido, junto con los incapacitados, deudores o sometidos a procesos criminales. Así, el estatuto de ciudadano quedaba definido a partir de tres criterios: la utilidad, la autonomía personal y la capacidad. La utilidad implicaba el desempeño de un oficio útil y, en su caso, pagar un impuesto, lo que excluía a los mendigos y vagabundos; la autonomía personal demandaba la mayoría de edad o la no vinculación a un amo que coartara la independencia, y la capacidad la necesidad, no imperativa en ese momento, de saber leer y escribir⁵⁷.

La dicotomía gaditana entre españoles y ciudadanos resultó, con todo, menos restrictiva que las previstas en los años inmediatamente posteriores en España y en el resto de Europa, pues no incorporaba las restricciones al sufragio basadas en la riqueza de la índole que eran frecuentes en otros países. Y, como ha señalado Joaquín Varela, ello no se entiende si no se tiene en cuenta la mentalidad igualitaria del primer liberalismo español, propiciada por el contexto histórico en el que se desarrolló la obra de las Cortes de Cádiz⁵⁸.

No obstante, no puede dejar de mencionarse la existencia en esta época de un pensamiento «predemocrático», que abogó por el sufragio universal directo y masculino, del que son buena muestra Gorosarri y Sosa; este último sostuvo: «yo no quiero que ningún ciudadano se quede sin la facultad de emitir su voto en las elecciones, yo no quiero que de ese modo siguiésemos las ideas de los doctrinarios, que son sumamente restrictivas, pues sólo quieren que disfruten de los

55 De acuerdo con el artículo 22, «a los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos; de que esten casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesion, oficio o industria útil con capital propio»; sobre esta exclusión, véase el estudio de R., BLANCO VALDÉS, «El problema americano en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)» en Pedro Cruz Villalón y otros (edits.), *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1994, pp. 78 y ss.

56 Se adoptó esta expresión y no la «sirviente a soldada de otro» para impedir, en palabras del diputado Golfín, que se suspendiesen los derechos de ciudadanía a muchos individuos utilísimos al Estado, tales como los aperadores de los cortijos, los mayores y otros dependientes de los labradores hacendados, los empleados de las fábricas, los cajeros de las casas de comercio, etc, los cuales sirven a soldada de otro... la mayor parte de los beneméritos patriotas que sirvieron en los ejércitos, defendiendo a la patria a costa de su sangre, se verían precisados, concluida la guerra, a ponerse a servir a soldada de otro para poder subsistir, aplicándose a las labores del campo, a los talleres de la industria, a los escritorios de comercios, etc, y sería muy injusto y aun escandaloso que a tan buenos patriotas españoles, dignos defensores de la patria, se les suspendiese en los derechos de ciudadano», *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*, t. 8, 9 de septiembre de 1811, pp. 230 y 231.

57 M., PÉREZ LEDESMA «La conquista de la ciudadanía política: el continente europeo», p. 122.

58 «El pueblo en el pensamiento constitucional español: 1808-1845», *ob. cit.*, p. 212.

derechos constitucionales un círculo pequeño, una sola clase de ciudadanos; al contrario, yo quiero que no sea una sola, sino todas la clases las que los disfruten»⁵⁹.

Por fin, con el Decreto de 9 de noviembre de 1868 «son electores todos los españoles mayores de veinticinco años...» (art. 1) y ello, como explica el Preámbulo, porque «cuando la soberanía nacional es la única fuente de donde se han de derivar todos los poderes y todas las instituciones de un país, el asegurar la libertad más absoluta del sufragio universal, que es su legítima expresión y su consecuencia indeclinable, constituye el deber más alto y de más inflexible responsabilidad para los Gobiernos que, brotando de esa misma soberanía en los primeros instantes de la revolución, son los depositarios de la voluntad nacional»⁶⁰.

La Constitución de 1869 destacó en su Preámbulo que era obra, en nombre de la Nación española, de «las Cortes Constituyentes elegidas por sufragio universal» y proclamó, en el artículo 16, que «ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales».

La universalidad se mantuvo en la Ley de 1870, que dispuso (art. 1): «son electores todos los españoles que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles, y los hijos de estos que sean mayores de edad con arreglo a la legislación de Castilla» y en el artículo 16 mencionó expresamente el carácter universal: «el derecho electoral y su ejercicio por el sufragio universal comprende las elecciones municipales, de Diputados provinciales, Diputados a Cortes y de compromisarios para las de Senadores...», lo que se tradujo, de acuerdo con los datos de Martínez Cuadrado, en un censo de 4.030.792 electores⁶¹.

Sin embargo, el impulso decidido de Cánovas condujo a la restauración censitaria en la Ley de 28 de diciembre de 1878: «tendrá derecho a ser inscrito como elector en las listas del Censo electoral de la sección de su respectivo domicilio todo español de edad de 25 años cumplidos que sea contribuyente dentro o fuera del mismo distrito, por la cuota mínima para el Tesoro de 25 pesetas anuales por contribución territorial o de 50 por subsidio industrial. Para adquirir el derecho electoral ha de pagarse la contribución territorial con un año de antelación, y el subsidio industrial con dos años» (art. 15).

Como recuerda Martínez Cuadrado, esta fórmula favorecía claramente a los terratenientes y propietarios agrícolas, a los que se exigía la mitad en contribución y antigüedad que a las clases industriales, cuyos representantes habían protagonizado

59 Tomo la referencia de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español...», p. 72; del mismo autor, «El sentido moral del pensamiento democrático español a mediados del siglo XIX», *Revista de Derecho Político*, nº 55-56, pp. 15 y sigs; también en el libro *Política y Constitución en España (1808-1978)*,..., pp. 479 y ss.

60 Sobre el sufragio universal véase el estudio editado por J. TUSELL, *El sufragio universal*, Marcial, Pons, Madrid, 1991.

61 *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)*, Taurus, Madrid, 1969, vol. I, p. 191.

las conquistas de 1868. De esta manera el censo, según este autor, se redujo a 846.961 electores y algunas regiones agrícolas como Galicia y Castilla estuvieron sobrerrepresentadas frente a Cataluña, Valencia o Baleares⁶².

El carácter universal retornó con la Ley Electoral de 26 de junio de 1890 que, en su artículo 1, estableció que «son electores para Diputados a Cortes todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio en el que cuenten dos años al menos de residencia». La ampliación del censo resultó de gran importancia, pasándose de los 800.000 electores del anterior a 4.800.000, lo que abarcaba al 27% de la población⁶³.

El artículo 1 de la Ley de 8 de agosto de 1907 mantuvo, en esencia, esa redacción añadiendo las elecciones a Concejales. Debe insistirse en que en toda la normativa examinada la universalidad del sufragio se refirió, como en la inmensa mayoría de los países durante el siglo XIX, exclusivamente al voto masculino. Las excepciones en el derecho comparado eran Nueva Zelanda, que reconoció el voto femenino en 1893, y los Estados norteamericanos de Wyoming⁶⁴, Colorado y Utah, que lo incluyeron en 1889, 1893 y 1895, respectivamente⁶⁵.

2. Las progresivas reducciones de la mayoría de edad electoral: de los 25 a los 18 años

La ampliación del sufragio también se ha producido a través de la progresiva reducción de la edad necesaria para votar: ya la primera «ley» electoral de la historia constitucional española fijaba la mayoría de edad electoral, estableciéndola en 25 años (art. 2 del Capítulo II de la Instrucción de 1 de enero de 1810). Esta edad se mantuvo en el Real Decreto de 1836 para la elección de Procuradores Generales del Reino (art. 4), en la Ley Electoral de 1837 (art. 7), en la Ley de 1846 (art. 14), en la de 1865 (art. 15) y en el Decreto de 1868 (art. 1). Las Leyes

62 *Ob. cit.*, pp. 242 y ss.

63 MARTÍNEZ CUADRADO: *ob. cit.*, vol. II, p. 215.

64 De acuerdo con el artículo 7 de la Sección 1ª de la Constitución de este Estado, de 1899, «los derechos de los ciudadanos del Estado de Wyoming a votar y a desempeñar cargos no serán negados ni restringidos a causa del sexo. Los ciudadanos de este Estado, sean varones o mujeres gozarán igualmente de todos los derechos y prerrogativas civiles, políticas y religiosas». En la Sección 2ª se declara que «todo ciudadano de los Estados Unidos, de veintiún años en adelante, que resida en el Estado o territorio durante un año, y en el condado en que tal residencia conste, sesenta días antes de la elección, podrá votar en la elección misma, salvo cuando aquí se dispusiera otra cosa.»

65 Sobre este proceso en Estados Unidos, véase A. KEYSSAR *The Right to vote. The contested history of democracy in the United States*, Basic Books, Nueva York, 2000, pp. 172 y ss.

Suele situarse el origen de la reivindicación del sufragio para la mujer en la Convención de Seneca Falls de 1848, que copió gran parte de la Declaración de Independencia y luego insertó en ella los «pecados del hombre contra la mujer», en sustitución de los agravios de Jorge III contra sus colonias de Norteamérica; puede leerse en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/inicfemusa.htm>

electorales de 23 de junio y de 20 de agosto de 1870 no mencionaban esta edad pero se daba por establecida al remitirse a la mayoría de edad «con arreglo a la legislación de Castilla» (art 1).

Que la edad de 25 años se mantuviera a lo largo de este tiempo no significa, como ya se ha apuntado, que no hubiera debate político y doctrinal al respecto ni que no se considerara por algunos la conveniencia de reducir esa edad. Así, durante la tramitación de la Ley de 1837 se llegó a proponer por el diputado Charco la rebaja de la edad electoral a los 18 años, pretensión que no prosperó al considerarse que «todos los que han hecho el estudio del hombre físico y moral saben que lo último que se desarrolla en el hombre son los órganos intelectuales, y sobre todo los que constituyen el juicio y el raciocinio, y que estos órganos no están completamente desarrollados, y tampoco la razón y el juicio están en todo su poder hasta que el hombre llega a la edad de la consistencia, que es generalmente la de los 25 años, y si bien en los países meridionales se desarrollan algo antes, también es cierto que en los países septentrionales aún a esa edad no están completamente desarrollados» (intervención del diputado González Alonso)⁶⁶.

El 29 de enero de 1841 el diario *El Huracán* reivindicó el sufragio universal directo para todos los varones mayores de 21 años⁶⁷, cosa que se produjo en Francia a partir del Decreto de 5 de marzo de 1848. La discusión se retomó en el ámbito legislativo en 1870 sin que tampoco entonces triunfara la rebaja de la edad electoral, a pesar del ejemplo que suponía el sistema francés «país más septentrional, donde el desarrollo es más difícil, tanto en concepto físico como intelectual», pero la mayoría asimiló la capacidad de sufragio a la mayoría de edad civil, a la sazón fijada en 25 años⁶⁸. En todo caso, ya en estos momentos el debate se centró en los términos adecuados, que son los relativos al momento en el que se puede presumir que una persona tiene capacidad de discernimiento suficiente para decidir con libertad; es decir, se le presume dotada de autodeterminación política.

La primera rebaja de la edad electoral se realizó con la Ley de 11 de marzo de 1873, «dictando las disposiciones necesarias para que las Cortes de la Nación compuestas de sólo el Congreso de los Diputados, se reúnan en Madrid, con el carácter de Constituyentes, el día 1º de Junio del presente año para la organización de la República» que, en su artículo 3, dispuso que debían considerarse «para los efectos de esta ley como mayores de edad a todos los españoles de más de veintiun años», lo que supuso un aumento del 3'1% del censo electoral⁶⁹. Sin

66 Ya se ha dicho que las intervenciones están recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes nº 219, de 7 de junio de 1837; véase el estudio de R., FLAQUER MONTEQUI: «Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX. El sufragio», en *De súbditos a ciudadanos...*, pp. 78 y 79

67 Tomo la referencia de Florencia PEYROU: *ob. cit.*, p. 202.

68 En 1869 Gabriel FEITO abogó por la extensión de los derechos políticos como forma de redención y regeneración de los pueblos, sosteniendo que se debía atribuir a todos los varones a partir de los 20 años de edad; cita ofrecida por Florencia PEYROU: *ob. cit.*, p. 215.

69 Dato de M., MARTÍNEZ CUADRADO: *ob. cit.*, vol. I, p. 191.

embargo, la Ley de 1877 volvió a los 25 años (art. 11), edad que se mantuvo en la Ley de 1878 (art. 15), en la de 1890 (art. 1) y en la Ley de 1907 (art. 1).

3. El sufragio libre y secreto. El voto obligatorio

En España, la única vez que se mencionó en una norma legal la libertad del sufragio fue en la Instrucción de 1 de enero de 1810 donde se dice (art. 12) que «los electores podrán elegir libremente para Procuradores en Cortes...»

Desde una perspectiva teórica, la libertad para el ejercicio del sufragio empezó a garantizarse cuando se introdujo el carácter secreto de la votación junto con una serie de instrumentos dirigidos a evitar las amenazas a esa libertad.

En la Instrucción de 1810 el voto era un acto público: según el artículo 13 del Capítulo II «colocados en orden todos los parroquianos, se llegarán uno por uno a la mesa en que estarán las personas, que presiden la Junta, y dirán el sujeto que nombran para elector de la parroquia, el cual deberá ser parroquiano de ella, y el Escribano lo escribirá en una lista a presencia de los que presiden la Junta». Lo mismo ocurría en las Juntas Electorales de Partido (art. 11 del Capítulo III) y de Provincia (art. 10 del Capítulo IV).

En el Decreto de 1834 se aludió al escrutinio «secreto» (art. 9) y a la votación «en urna o caja cerrada destinada al efecto» (art. 30). De manera más contundente, el Decreto de 1836 previó (art. 20) que «para dar su voto cada elector recibirá del Presidente una papeleta, en la que escribirá de su propio puño y secretamente los nombres de tantos individuos como Diputados tenga que nombrar la provincia; y devolverá la papeleta doblada al Presidente, que la depositará en la urna electoral a presencia del mismo elector».

El carácter secreto se incluyó en las Leyes de 1837 (art. 25), 1846 (art. 47), 1865 (art. 71), 1878 (art. 79), 1890 (art. 47) y 1907 (art. 41).

La obligatoriedad del sufragio no ha sido, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Hispanoamérica, frecuente en la legislación electoral española. Su existencia no implica en sí un menoscabo del carácter libre del sufragio, pues la posibilidad de decantarse por una u otra opción política permanece incólume, al tiempo que también cabe no decidirse por alguna determinada, mediante el voto en blanco o el voto nulo. En España el voto obligatorio se incluyó en la Ley de 1907: «todo elector tiene el derecho y el deber de votar en cuantas elecciones fueren convocadas en su distrito. Quedan exentos de esta obligación los mayores de setenta años, el Clero, los Jueces de primera instancia en sus respectivos partidos y los Notarios públicos en el territorio del Colegio notarial donde ejerzan sus funciones» (art. 2). Como es habitual, se incluyeron salvedades en atención a las circunstancias personales (tener una determinada edad, ser miembro del clero) o por el ejercicio de funciones públicas (jueces y notarios).

Uno de los instrumentos dirigidos a proteger la libertad del voto es la tipificación como ilícito penal de las acciones que atenten contra libre decisión del

elector; los delitos electorales aparecen regulados de manera especial por vez primera en una norma electoral en la Ley de 22 de junio de 1864 que, no obstante, tiene un carácter procesal y no define dichos delitos, cosa que sí hace en su Capítulo V el Decreto de 1868 sobre sufragio universal, que prevé expresamente una sanción penal para quienes, entre otras cosas, «obligasen a un elector a dar su voto o impidieren que le diere...» (art. 123). La Ley de 1870 contiene un Título específico (el III) para los distintos delitos electorales, cosa que harán en lo sucesivo las demás leyes (1878, 1890 y 1907).

4. La incapacidad para el ejercicio del sufragio

Las normas electorales contienen habitualmente una serie de circunstancias que, por distintos motivos, impiden que una persona titular del derecho de sufragio pueda ejercerlo. Y en la historia constitucional española estas causas ya se incluyeron en la Instrucción de 1810, que en el artículo 3 del Capítulo II dispuso que no podían asistir a las Juntas parroquiales «los que estuvieren procesados por causa criminal, los que hayan sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria; los fallidos, los deudores a los caudales públicos, los dementes, ni los sordomudos: tampoco podrán asistir los extranjeros, aunque estén naturalizados, cualquiera que sea el privilegio de su naturalización». En este precepto están incluidas, en esencia, una serie de causas que llegan hasta nuestros días, singularmente las asociadas a una situación procesal penal o a una condena, y las relativas a circunstancias sicofísicas del elector. Hoy tampoco los incapacitados pueden votar, si bien se exige una incapacitación expresa electoral, y hasta el Código Penal de 1995 existió la pena de inhabilitación para el ejercicio del sufragio activo.

Las circunstancias previstas en 1810 se mantuvieron con escasos cambios en el Decreto de 1834 (art. 11); en 1836 se añadió «ser hijo de padres libres» (art. 8), que desapareció en la Ley de 1837 donde, con buen criterio, al procesamiento criminal se le añadió la exigencia de que hubiera recaído auto de prisión (art. 11). En 1865 se perfeccionó la causa vinculada a la incapacidad al requerirse una sentencia ejecutoria (art. 20 en relación con el 9). El Decreto de 1868 añadió la privación por sentencia del ejercicio de derechos políticos (art. 2.1), lo que se mantuvo en la legislación de 1870 (art. 2), 1877 (art. 16 en relación con el 5) y 1878 (art. 20 en relación con el 8).

En la Ley de 1890 se conservaron esas circunstancias (art. 2) añadiéndose en el artículo 1 la imposibilidad de votar para «las clases e individuos de tropa que sirvan en los Ejércitos de mar o tierra... mientras se hallen en filas. Queda establecida la misma suspensión respecto de los que se encuentren en condiciones semejantes dentro de otros Cuerpos o Institutos armados dependientes del Estado, la Provincia o el Municipio». La Ley de 1907 añadió, en el segundo caso, la circunstancia de que «estén sujetos a disciplina militar» (art. 1). El Decreto de mayo de 1931 no modificó esta previsión de la Ley de 1907.

5. El voto asistido

En determinadas circunstancias (enfermedad, incapacidad física, analfabetismo,...) puede resultar muy dificultoso que el individuo ejerza por sí el sufragio; para facilitararlo se articuló, ya en el Decreto de 24 de mayo de 1836, la figura del voto asistido: «el elector que por cualquier causa se halle imposibilitado de escribir su voto, podrá valerse de otro elector para que se lo escriba» (art. 20), previsión que se incluyó en la Ley de 1837 (art. 25.2), en la de 1846 (art. 47), en la de 1865 (art. 71), en el Decreto de 1868 (art. 34),... Como es evidente, no se trataba de que el asistente votase por el elector, sino de que se limitase a auxiliarle, pero si se trataba de una persona analfabeta no había garantía de que, efectivamente, escribía lo que el titular del derecho quería y, en todo caso, quedaba menoscabado el carácter secreto y, por tanto, libre del sufragio.

Este problema ha estado presente a lo largo de la historia electoral española y todavía hoy no ha recibido una respuesta del todo satisfactoria aunque sí se ha articulado en fechas relativamente recientes —octubre de 2007— una fórmula para que los invidentes que conozcan el lenguaje Braille puedan seleccionar la papeleta sin necesidad del auxilio de otra persona, pero este recurso no se aplica todavía en las elecciones municipales.

VI. EL SUFRAGIO PASIVO

La determinación normativa de qué personas pueden aspirar a ser representantes de los ciudadanos es otra de las cuestiones esenciales para calificar la organización político-constitucional de un Estado y su variación a lo largo de la historia, como sucede en el caso español, incidirá de manera notable en la articulación de una u otra forma de gobierno.

Una de los primeros asuntos a resolver es si todos los potenciales representantes se someterán a la elección de los ciudadanos abstractamente considerados o serán nombrados por determinados colectivos, a quienes representarán. Esta tesitura no es sino el reflejo del dilema, a principios del siglo XIX, entre la representación liberal y la estamental. La cuestión se resolvió, en un primer momento, a favor de la coexistencia de ambas representaciones; así, el Dictamen de la Comisión de Cortes, de 8 de enero de 1809, propuso «que los Prelados en ejercicio y los grandes propietarios del Reino sean convocados a las Cortes» y se reúnan «en una Cámara separada», aunque con posterioridad se acordó que hubiera una Cámara en la que estuvieran «todas las clases y todas las luces».

La elección de los Diputados de Cortes, de acuerdo con la Ley de 1810, se ajustaría a la proporción de uno por «cada 50.000 almas que tenga aquella provincia con arreglo al último censo español publicado en el año de 1797» (art. 8 del Capítulo I). En esta Instrucción se incluyó ya un mapa electoral en el que se distribuyeron los 208 diputados titulares y 68 suplentes a elegir (art. 10), siendo

Galicia, con 23, la circunscripción mayor y Álava y Zamora las menores, con 1 diputado.

Para ser elegido se requería, en la primera elección, ser parroquiano; en la segunda ser natural y residente en el partido y en la Junta Provincial «ser persona natural de aquel reino o provincia, aunque no resida ni tenga propiedades en ella, como sea mayor de veinticinco años, cabeza de casa, soltero, casado o viudo, ya sea noble, plebeyo o eclesiástico secular, de buena opinion y fama; exento de crímenes y reatos; que haya sido fallido, ni sea deudor á los fondos públicos, ni en la actualidad doméstico asalariado de cuerpo o persona particular» (art. 9 del Capítulo IV).

No había exigencias especiales para ser elegido diputado pero en atención a «las estrechas y apuradas circunstancias en que se halla la Nación» se procurará «nombrar a aquellas personas que, además de las prendas y calidades necesarias para desempeñar tan importante encargo, tengan facultades suficientes para servirle a su costa» (art. 12).

Las Cortes se reunieron, finalmente, «en un solo Cuerpo» en virtud del Decreto de la Regencia del Reino de 20 de Setiembre de 1810⁷⁰ y en la Constitución de Cádiz se abrazó de manera rotunda el ideal de una representación nacional: «Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá» (art. 27)⁷¹.

De la normativa constitucional cabe recordar ahora lo siguiente: la proporción será de un diputado por cada «70.000 almas» (art. 31). «Para ser Diputado a Cortes se requiere ser ciudadano que está en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia, a lo menos, de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella» (art 91); «se requiere, además, para ser elegido

70 Según ese Decreto «el Rey nuestro Señor Don Fernando VII, y en su Real nombre el Consejo de Regencia de España é Indias, atento siempre y desvelado por el acierto de sus deliberaciones sobre el grave y más interesante objeto de las Córtes, no podía mirar con indiferencia uno de los puntos más esenciales que exigían una meditada determinación, cual era el de la convocatoria de los brazos del Clero y nobleza específicamente. En efecto, deseando proceder en este particular con toda la instrucción y conocimiento necesario, oyó el dictámen del Consejo de España é Indias, el voto particular de alguno de sus Ministros y las reiteradas respuestas de sus Fiscales; y no satisfecho todavía con estos pasos, suficientes al parecer en cualesquiera otras materias, oyó también á su Consejo de Estado en dos sesiones continuas, y aunque ilustrado ya el punto de un modo que parecía dejar expedito el camino para una resolución acertada, se ocupó la Real atención por espacio de muchos días en examinar el punto, formar un juicio comparativo con lo que había oído, examinar varias representaciones de los individuos emigrados de algunas provincias, y por fin, enterado ya de quanto podía apetecerse, ha resuelto el que no obstante lo decretado por la Junta Central sobre la convocación de los brazos de Nobleza y Clero á las próximas Córtes, deliberación que necesariamente había de causar considerables dilaciones, quando por otra parte se hallan personas de uno y otro estado entre los Procuradores nombrados en las Provincias, que sin necesidad de especial convocatoria de los Estados, se llaga la instalación de las Córtes, sin perjuicio de los derechos y prerogativas de la Nobleza y Clero, cuya declaración se reserva á las mismas».

71 Véase, de manera exhaustiva, el libro de J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*,..., en especial los capítulos cuarto y quinto.

Diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios» (art. 92). Y ello, como argumentó Agustín de Argüelles, porque «la propiedad es lo que más arraiga al hombre a su patria, y ora consista en bienes raíces o en bienes de otra naturaleza, es innegable que los vínculos que le unen al Estado son mucho más fuertes»⁷².

Ya se ha apuntado que, conforme al artículo 93, la exigencia del precepto anterior se aplicaría cuando las Cortes «que en adelante han de celebrarse declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto», lo que, en palabras de Joaquín Varela, se debía al deseo de los diputados liberales de esperar a que se produjera en el régimen jurídico de la propiedad las transformaciones previstas por las Cortes y por la propia Constitución, tras haber decretado la abolición de los mayorazgos y de los señoríos, así como diversas medidas desamortizadoras⁷³.

Una prueba de la «modernidad» de la Constitución de 1812 es que también inaugura la inclusión de unas concretas causas de inelegibilidad, que responden a la idea de estricta separación de poderes y de protección de la nación y de los electores de la circunscripción: «los Secretarios del Despacho, los Consejeros de Estado y los que sirven empleos de la Casa Real no podrán ser elegidos Diputados de Cortes» (art. 95); «tampoco podrá ser elegido Diputado de Cortes ningún extranjero, aunque haya obtenido de las Cortes carta de ciudadano» (art. 96); «ningún empleado público nombrado por el Gobierno podrá ser elegido Diputado de Cortes por la provincia en que ejerce su cargo» (art. 97).

La representación única de la Nación desapareció con el Estatuto de 1834, que dividió las Cortes en el Estamento de Próceres del Reino, compuesto por miembros natos y otros elegidos por el Rey, y el de Procuradores del Reino, de elección con arreglo a la ley. El propio Estatuto elevó a 30 años la edad para ser elegido e incluyó causas de inelegibilidad (art. 15). Con el Decreto de 1836 la edad para ser Diputado se rebajó de nuevo a 25 años, especificando que «no podrán ser elegidos Diputados a Cortes los Próceres del Reino, ni tampoco por las provincias en que ejerzan su mando los Gobernadores civiles, los Intendentes, los Regentes de las Audiencias, y los Capitanes y los Comandantes generales» (art. 49).

La Ley de 1837 incluyó un capítulo, el V, dedicado a las «calidades necesarias para ser Senador o Diputado», en el que cabe destacar que «los Diputados podrán ser nombrados Senadores, pero éstos no podrán ser elegidos Diputados» (art. 53) y que «para ser Senador se requiere además poseer una renta propia o un sueldo que no baje de 30.000 reales vellón al año, o pagar 3.000 reales vellón anuales de contribución por subsidio de comercio» (art. 56). Las causas de inelegibilidad se regularon con detalle⁷⁴.

72 *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*, 28 de septiembre de 1811, tomo 9, pp. 23 y 24.

73 «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español»,..., p. 56.

74 No podrán ser elegidos para Diputados ni Senadores: 1.º Los Jefes de la Casa Real en ninguna provincia de la Monarquía. 2.º Los Capitanes generales y Comandantes generales de provincia; los Regentes, Magistrados y Fiscales de las Audiencias; los Jefes políticos y sus Secretarios; los Intendentes y sus Secretarios,

En 1846 la Ley añadió requisitos económicos precisos para ser Diputado (renta de 12.000 reales) y además de circunstancias de inelegibilidad (arts. 10 y 11)⁷⁵ incluyó causas de incompatibilidad (art. 8)⁷⁶.

El Real Decreto de extranjería, de 17 de noviembre de 1852, y que extendió su vigencia a la segunda mitad del siglo XIX, prohibió el ejercicio de los derechos políticos a los extranjeros avencidados y no naturalizados, pero les permitió ejercer el sufragio en las elecciones municipales y desempeñar cargos locales y estatales que no llevasen aparejado el ejercicio de autoridad o jurisdicción, con la exigencia de que renunciasen a la exención del servicio militar en España y a la protección del Estado de origen.

La Ley de 1865 amplió las causas de inelegibilidad, regulándolas de manera más detallada e incorporando alguna digna de mención: «los contratistas de obras o servicios públicos de cualquiera clase que se costeen con fondos del Estado, o que tengan por objeto la recaudación de las rentas públicas; y los que de resultas de contratos con el Gobierno tengan pendientes contra él reclamaciones de interés propio» (art. 9.8).

El Decreto de 1868 sobre sufragio universal reguló las condiciones de elegibilidad para los municipios, provincias y Cortes.

La legislación de 1870 diferenció con claridad entre, por una parte, las condiciones que debían reunir los candidatos a Senador⁷⁷ y, por otra, los candidatos a

y los Contadores, Tesoreros y Administradores de Rentas de las provincias en las que tienen su residencia. 3.º Los Ministros, los Magistrados de los Tribunales Supremos, los Directores generales de todos los ramos de la Administración, los Oficiales de las Secretarías del Despacho, todos los empleados en oficinas generales de la Corte que disfruten igual ó mayor sueldo que los comprendidos en el párrafo anterior, y los empleados en la Casa Real, en la provincia de Madrid. 4.º Los Jueces de primera instancia en los distritos electorales que correspondan en todo ó en parte á los partidos judiciales en que ejerzan su jurisdicción. Tampoco podrán ser propuestos para Senadores por las provincias que correspondan en todo ó en parte á sus respectivas diócesis los Arzobispos, Obispos, Provisores y Vicarios generales» (art. 57).

75 Artículo 10. Los funcionarios de provincia ó de otras demarcaciones particulares que ejerzan autoridad, mando político á militar, ó jurisdicción de cualquiera clase, no podrán ser elegidos Diputados en los distritos sometidos en todo ó en parte á su autoridad, mando ó jurisdicción. Si estos funcionarios dejaren sus empleos por renuncia, destitución ú otra causa, no podrán ser elegidos Diputados en los mencionados distritos hasta seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus empleos.

Artículo 11. Tampoco podrán ser elegidos Diputados, aunque tengan las cualidades necesarias: 1.º Los que al tiempo de hacerse las elecciones se hallen procesados criminalmente, si hubiere recaído contra ellos auto de prisión. 2.º Los que por sentencia judicial hayan padecido penas corporales, aflictivas ó infamatorias, y no hubieren obtenido rehabilitación. 3.º Los que se hallen bajo interdicción judicial por incapacidad física ó moral. 4.º Los que estuvieren fallidos ó en suspensión de pagos, ó con sus bienes intervenidos. 5.º Los que estuvieren apremiados como deudores á los caudales públicos en concepto de segundos contribuyentes.

76 Artículo 3: «El cargo de Diputado es incompatible con el empleo activo de los funcionarios siguientes: 1.º Capitanes generales de provincia. 2.º Comandantes generales de departamentos dé Marina. 3.º Fiscales de Audiencias. 4.º Jefes políticos. 5.º Intendentes de Rentas. Los que hallándose comprendidos en alguna de las clases mencionadas en este artículo fueren elegidos Diputados, optarán en el término de un mes entre este cargo y el empleo que desempeñaren, contándose el plazo desde la aprobación de las actas de los respectivos distritos electorales. Si dentro del mes no optaren, se entenderá que renuncian al cargo de Diputado.»

77 Todos los electores; mayores de cuarenta años, que reúnan alguna de las condiciones siguientes: Ser ó haber sido Presidente del Congreso, Diputado electo en tres elecciones generales, ó una vez para Cortes

Diputados nacionales, provinciales y concejales, estableciendo luego una serie de inelegibilidades, algunas comunes a todos ellos —entre ellas la que afectaba a «los contratistas y sus fiadores de obras y servicios públicos que se paguen con fondos del Estado, provinciales y municipales, ni los administradores de dichas obras y servicios»— y otras específicas, y también varios motivos de incompatibilidad.

En 1877 se aprobaron leyes distintas para Senadores (8 de febrero) y Diputados (20 de julio) con los respectivos requisitos de elegibilidad y causas impeditivas.

La Ley de 1878 aportó como especial novedad para la elección de Diputados el sistema de voto limitado: en los distritos a los que correspondía elegir tres Diputados, cada elector no podía dar su voto más que a dos candidatos; cuando se debían elegir cuatro o cinco, a tres candidatos a lo más; a cuatro candidatos si fueren seis los Diputados correspondientes al distrito; a cinco candidatos, si fueren siete los Diputados, y a seis candidatos si fueren ocho los Diputados (art. 84).

La Ley de 1890 modificó una cuestión que no afectaba a las condiciones de elegibilidad pero sí al sistema de elección: se crearon unos colegios electorales especiales formados por «las Universidades literarias, las Sociedades económicas de Amigos del País y las Cámaras de Comercio, industriales y agrícolas organizadas oficialmente» (art. 24)⁷⁸.

También la Ley de 1907 incluyó dos importantes novedades: se remitió a una específica Ley de Incompatibilidades (art. 6.4^a) y respecto de la elección permitió que se verificase sin que llegara a haber votaciones en el supuesto, ya comentado, de que los proclamados candidatos no superen el número de puestos a cubrir (art. 29).

VII. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

El caso español fue durante mucho tiempo un ejemplo palmario de lo que no debe ser una administración electoral, no tanto en la teoría legal como en la práctica institucional, de manera que la frase que Sagasta —*Cortes deshonradas antes*

Constituyentes. Ministro de la Corona. Presidente del Consejo de Estado, de los Tribunales supremos, del Consejo Supremo de la Guerra y del Tribunal de Cuentas del Reino. Capitán general de ejército ó Almirante.

Teniente general ó Vicealmirante. Embajador. Consejero de Estado. Magistrado de los Tribunales Supremos, individuo del Consejo Supremo de la Guerra y del Almirantazgo, Ministro del Tribunal de Cuentas del Reino ó Ministro plenipotenciario durante dos años. Arzobispo ú Obispo. Rector de Universidad de la clase de catedráticos. Catedráticos de término con dos años de ejercicio. Presidente ó Director de las Academias española, de la Historia, de Nobles artes, de Ciencias exactas, físicas y naturales, de Ciencias morales y políticas y de Ciencias médicas. Inspector general de los Cuerpos de ingenieros civiles. Diputado provincial cuatro veces. Alcalde dos veces en pueblos de más de 30.000 almas. Hallarse comprendido en la lista de los 50 mayores contribuyentes por contribución territorial, y los 20 mayores por subsidio industrial y comercial de cada provincia.

⁷⁸ Sobre la escasa importancia de estos colegios véase el estudio ya citado de MARTÍNEZ CUADRADO, vol. II, p. 528.

que nacidas— dedicó a las Cortes surgidas de las elecciones de 1884 bien pudiera aplicarse a muchos otros procesos electorales, nacionales o de ámbito local. Dicho con la amargura de Joaquín Costa, «no es el régimen parlamentario la regla, y excepción de ella los vicios y las corruptelas denunciadas en la prensa y en el Parlamento mismo durante sesenta años: al revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen, son la regla misma»⁷⁹. No obstante, no todos hicieron un análisis negativo del caciquismo o no siempre lo vieron como algo rechazable; un buen ejemplo fue Miguel de Unamuno, quien en 1915 aludía al «gran propietario latifundioso, feroz cacique y tirano de los mismos que le han votado» pero que en 1932 opinaba que el caciquismo «es la organización verdaderamente popular —democrática— de un pueblo»⁸⁰.

El primer esbozo de un entramado organizativo estuvo presente en el acta de nacimiento del derecho electoral español: la Instrucción de 1 de enero de 1810, que inauguró unas denominaciones administrativas —Junta, Mesa— que se mantiene doscientos años después. Así, el Capítulo I de esa norma era el relativo a «la Junta encargada de hacer cumplir esta Instrucción, y de presidir las elecciones de Diputados de Cortes en las capitales de provincia» y posteriormente disciplinaba el modo en que se procedería para las sucesivas elecciones, destacando la presencia en las Juntas de miembros de la Administración (corregidor, alcalde, secretario de ayuntamiento) y del clero (arzobispo u obispo, cura de la parroquia).

La Constitución de 1812 incluyó previsiones minuciosas sobre esta materia; así (art. 46) «las Juntas de parroquia serán presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaren, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del acto; y si en un mismo pueblo, por razón del número de sus parroquias, se tuvieren dos o más Juntas, presidirá una el jefe político, o el alcalde, otra el otro alcalde, y los regidores, por suerte, presidirán las demás», y atribuyó a estos órganos competencias bien definidas: «si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma Junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto» (art. 50).

Ya se mencionado la «modernidad» del Decreto de 1836, que también se evidencia en lo que a la Administración electoral respecta: se incorporó como una de las misiones de esa administración la formación de las listas electorales, su exposición pública, los recursos administrativos derivados de las exclusiones o inclusiones; se habla ya de «junta electoral», del escrutinio en la mesa, del acta con los resultados, del escrutinio general, se le atribuyó al presidente de la junta

79 *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*; disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12405085388048940221802/index.htm>

80 Esas opiniones pueden leerse en el estudio de E. DÍAZ, *Unamuno, pensamiento político*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 708 a 710 y 474 a 477. Véase, al respecto, la voz “Caciquismo” de

Juan Francisco FUENTES ARAGONÉS en el Diccionario político y social del siglo XIX español dirigido por Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes Aragonés, Alianza, Madrid, 2002.

facultad para mantener el orden,... Estas previsiones se mantuvieron en la Ley electoral de 1837.

Sí contempló la Administración electoral la Ley de 1846 que, como novedad, incorporó los recursos jurisdiccionales contra las resoluciones administrativas sobre la composición del censo. El resultado final no mejoró mucho la situación anterior: el gobierno era el que contralaba las elecciones y el Congreso resolvía de acuerdo con criterios partidistas.

La minuciosidad de la Ley de 1865 se evidencia en lo relativo a la administración, regulando con detalle los recursos, administrativos y judiciales, sobre las listas del censo; habla de «colegios electorales» y confiere al Congreso la potestad última para decidir sobre la validez de las elecciones y el resultado final. Previamente, la Ley de 1864 había establecido el «procedimiento y sanción penal para los delitos electorales», arbitrando una acción popular acusatoria: «La acción para acusar por los delitos previstos en esta ley, será popular y podrá ejercitarse hasta dos meses después de haber sido aprobada o anulada por el Congreso el acta a que se refiera» (art. 2). En la práctica siguió constatándose la diferencia entre las prescripciones legales y lo que sucedía en los procesos electorales.

Las Constituciones de 1869 y 1876 tampoco se pronunciaron sobre el asunto que nos ocupa.

Las leyes de 1870 se ocuparon con profusión de esta materia e incluyeron una regulación detallada de las infracciones electorales en las que podían incurrir los miembros de la Administración electoral. La Ley de 1878 también atribuyó al Congreso la resolución de las reclamaciones electorales así como la de resolver los eventuales empates entre varios candidatos. Con esta Ley se consolidó el sistema de elecciones ganadas «por turno» entre los partidos moderados.

La Ley de 1890 incluyó la figura de los interventores electorales ante las mesas, que eran nombrados por los candidatos, e incorporó a magistrados para las Juntas encargadas del escrutinio de los distintos distritos. El intervencionismo gubernamental dejó, sin embargo, poco margen a la pureza electoral y ello porque dada las atribuciones de los alcaldes en el proceso electoral como representantes del Gobierno bastaba que el gobernador civil ejerciera de superior jerárquico para que aquellos cumplieran con diligencia las instrucciones recibidas, arriesgándose en otro caso a ser convencidos a través de argumentos «legales» como el previsto en el artículo 22 de la Ley Municipal, que autorizaba a los gobernadores a imponer multas a las autoridades locales culpables de actuaciones contrarias a la decencia o molaridad públicas o al respeto y obediencia a la autoridad superior. Si esa vía no prosperaba quedaba otra más expeditiva: la suspensión de toda la corporación municipal al amparo de los artículos 189 a 191 de la Ley Municipal⁸¹.

81. Pueden verse numerosos ejemplos de estas prácticas en el libro de José VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza, Madrid, 1977, pp. 405 y ss.

La Ley de 1907 habla ya de Junta Central, de Juntas Provinciales y Municipales, y atribuyó al Tribunal Supremo facultades de informe, no de decisión definitiva, sobre la validez y legalidad de las elecciones. En la práctica emitirá los dictámenes que el Congreso necesite para conformar la mayoría que precise el gobierno⁸². No obstante, los 383 informes remitidos por el Tribunal Supremo a las Cortes evidencian las prácticas corruptas:

la duplicidad de actas, coacciones; sobornos, voto de ausentes y fallecidos, más votantes que electores censados, rotura de urnas ante una elección presuntamente adversa; alteración de los horarios de votación, prefabricación de pruebas para denunciar como falsa la elección presunta o efectivamente perdida,...⁸³. Esos informes fueron derogados por el Decreto de mayo de 1931.

En suma, la Administración electoral se ha venido articulando desde hace ya doscientos años y ese tránsito, aunque muy lento, no ha sido baldío pues es evidente tanto la deuda que la actual legislación tiene respecto de sus predecesoras como la depuración realizada en su configuración legal y, lo que es básico, en su funcionamiento práctico.

Sin duda, uno de los éxitos del vigente sistema electoral español es la legitimidad que otorga a los resultados, que resulta a su vez de la celeridad con la que se desarrollan las distintas fases del procedimiento electoral, de modo singular el escrutinio, y de la implicación de los ciudadanos en los momentos críticos, obligada en unos casos (participación en las mesas electorales y realización del primer escrutinio) y voluntaria en otros (supervisión de la jornada electoral por interventores y apoderados).

Y todo ello a partir de la consecución en la práctica de lo previsto en la ley, a diferencia de lo que sucedió en la segunda mitad del siglo XIX y durante el primer tercio del XX, cuando, en palabras de Varela Ortega, «nos topamos con la contradicción entre un ordenamiento jurídico y una administración moderna e impersonal y el tipo de relaciones características de una sociedad campesina» que, entre otras cosas, consagró la relación cacique-votantes y permitió que la Administración electoral no operase al servicio de los intereses generales sino de los amigos políticos⁸⁴.

Señala este autor cuatro eslabones fundamentales en el engranaje del caciquismo: a) El encasillado, proceso en el que el Ministerio de la Gobernación colocaba en casillas correspondientes a cada distrito los nombres de los candidatos que quiere apadrinar; b) los distintos tipos de distritos: en los «disponibles» los

82 Así, P. MARTÍNEZ RUANO: *ob. cit.*, p. 134.

83 L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, ..., pp. 348 y ss.

84 Entre la abundante bibliografía sobre el sistema caciquil, véase el número monográfico que le dedicó la *Revista de Occidente* dirigido por J. VARELA ORTEGA, nº 127, 1973, donde, junto a estudios de J. TUSELL y J. ROMERO, se incluye los trabajos de Varela «Testimonios y recuerdos» y «Los amigos políticos: funcionamiento del sistema caciquista»; de VARELA ORTEGA, ya se ha mencionado su libro *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza, Madrid, 1977.

candidatos del Ministerio gozaban de la aceptación del cacique local y ni siquiera tenían que acudir al distrito; los «propios» eran aquellos con candidatos que podían ganar sin necesidad de ayuda ministerial e, incluso, con su oposición; los «independientes», coincidentes con las grandes ciudades, permitían una verdadera contienda electoral; c) la relación cacique-votantes: el cacique no representaba ideologías o programas electorales sino conexiones con las autoridades; a cambio del voto conseguía, entre otras cosas, la exención del servicio militar o la suspensión de resoluciones administrativas desfavorables; d) el aseguramiento de la elección: se conseguía, si era necesario, a través de la coacción física o moral⁸⁵.

Y la doctrina extranjera tampoco permaneció impasible ante este fenómeno; así, Hauriou describió el caciquismo como un modelo de organización de partidos típicamente español, en el que el motor del partido es un agente electoral (el cacique) y para Max Weber el sistema electoral español estaba fabricado desde arriba⁸⁶.

VIII. EL CENSO ELECTORAL

En palabras de Posada, el censo surge «mediante la formación de las listas de los ciudadanos a quienes se reconoce el sufragio... Ya se comprenderá la importancia que la verdad de ese censo tiene. Por eso es necesario atender con gran escrupulosidad a su formación, a sus modificaciones periódicas; un censo falso, es decir, con más o menos nombres de los que propiamente debe haber en él, implica un vicio de origen en la función del sufragio que, sin remedio, tiene que reflejarse en los resultados de la votación»⁸⁷.

El censo aparece mencionado ya en la Instrucción de 1810 pero no como instrumento para incluir a los que tienen derecho de voto sino como criterio para determinar el número de representantes; disponía el artículo 8 del Capítulo I que «las Juntas provinciales electorales nombrarán un Procurador o Diputado de Cortes por cada 50.000 almas que tenga aquella provincia con arreglo al último censo español publicado en el año de 1797». Lo mismo estableció la Constitución de 1812 en sus artículos 30 y 66⁸⁸.

Con el Decreto de mayo de 1836 se incorporaron disposiciones para la formación de las listas electorales; es decir, los censos de electores aunque todavía no

85 «Los amigos políticos: funcionamiento del sistema caciquista»,..., pp. 49 y ss.

86 M. HAURIOU, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Editorial Reus, Madrid, p. 261; M. WEBER, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1974, vol. II, p. 1079; véase al respecto el estudio de I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos en el pensamiento español*,..., p.199 y ss.

87 *El sufragio*, Manuales Soler, Barcelona, s.f., pp. 178 y 179. La composición del censo electoral a partir del año 1915 puede consultarse en la base de datos disponible en la página del INE, <http://www.ine.es/inebaseweb/search.do?os=0>

88 Sobre el origen y evolución del censo electoral, RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución*,..., pp. 35 y ss.

se utilice esa expresión. También se previó la exposición pública de las listas, su contenido y los recursos administrativos sobre inclusiones y exclusiones.

El contenido del Decreto se trasladó, sin apenas cambios, a la Ley de 1837, modificaciones que sí se produjeron con la Ley de 1846, que impuso el carácter permanente de las listas electorales (art. 19), que se formarían «por los Jefes políticos de las provincias, oyendo a los Alcaldes y Ayuntamientos de los pueblos, recogiendo de las oficinas de Hacienda los datos convenientes, y valiéndose de cuantos medios estimen útiles para la exactitud y acierto» (art. 20). Frente a las resoluciones del Jefe político se admitieron recursos jurisdiccionales ante la Audiencia provincial.

La Constitución de 1845, a través Acta Adicional de 15 de septiembre de 1856, reiteró (art. 14 del Acta) que «las listas electorales para Diputados a Cortes serán permanentes. Las calidades de los electores se examinarán en todas las instancias en juicio público y contradictorio».

La Ley de 1865 ya habla de las listas del censo electoral: «sólo tendrán derecho a votar en la elección de Diputados a Cortes los que estuvieren inscritos como electores en las listas del censo electoral, vigentes al tiempo de hacerse la elección» (art. 14) y atribuyó a los jueces de primera instancia la competencia para resolver los recursos, cuyas decisiones eran apelables ante la Audiencia. La elaboración del censo era competencia municipal.

El Decreto de 1868 incorporó las cédulas de vecindad como forma de acreditar el derecho a participar en las elecciones. Al universalizarse el sufragio la inscripción en el censo pierde carácter constitutivo y se convierte en un requisito para el ejercicio del derecho. Para favorecer ese ejercicio se aprobó el Decreto de 6 de enero de 1869 «dictando varias aclaraciones relativas al ejercicio del sufragio universal».

En las Leyes de junio y de agosto de 1870 se insistió en esa idea: «para acreditar este derecho y poder ejercitarlo, se entregará por los Alcaldes a cada elector una cédula talonaria...» (art. 17). Para desarrollar esta legislación se aprobó el Decreto de 1 de octubre de 1875 «sobre la confección del censo electoral».

Con la Ley de 20 de julio de 1877 retornó el sufragio censitario, por lo que no es casual que proclame «Para *adquirir el derecho electoral* ha de pagarse la contribución territorial con un año de antelación, y el subsidio industrial con dos años» (art. 11, la cursiva es nuestra). Lo mismo sucedió con la Ley de 28 de diciembre de 1878 (art. 15).

En 1890 se introdujeron importantes reformas: retornó el sufragio universal y había un extenso Título, el II (arts. 9 a 20), dedicado al censo, donde se configuró la inscripción como requisito «para ejercer el derecho de elegir» (art. 9); se estableció el carácter permanente y su «formación, revisión, custodia e inspección» correspondían a las Juntas municipales, provinciales y central «del Censo electoral» (art. 10)

La Ley de 1907 atribuyó al Instituto Geográfico y Estadístico la formación, custodia y rectificación del censo, «bajo la inspección de una Junta Central» (art. 11).

Pero lo mismo que se dijo en el apartado anterior relativo a la Administración electoral tiene aplicación respecto del censo, que no es sino uno de los elementos esenciales para que los electores puedan ejercer su derecho, los partidos dirigirse a ellos y la Administración supervisar que vota la persona con derecho a ello. Y el problema durante el siglo XIX y buena parte del XX es que el censo adolecía de numerosas irregularidades, especialmente la inclusión de gran número de personas fallecidas, ausentes o desconocidas. El propio Romanones señaló que «nadie dudará que existe en el censo de Madrid una parte considerable, no inferior al veinte por cien, de electores que no deben figurar en él»⁸⁹ y, en palabras de Varela Ortega, el censo se adobaba mediante las inicuas exclusiones de los enemigos y las indebidas inclusiones de los amigos. Faltaban sujetos conocidos, sobraban funcionarios y habría que eliminar una cifra importante de ausentes y fallecidos⁹⁰.

IX. LA VOTACIÓN Y EL ESCRUTINIO

El ejercicio del sufragio a través de la votación es uno de los momentos culminantes de todo proceso electoral y en él se ejemplifica el carácter democrático de un sistema político. Ya se ha dicho que la Instrucción de 1 de enero de 1810 reconoció (art. 12) que «los electores podrán elegir libremente para Procuradores de Cortes a cualquiera de las personas que tengan las calidades previstas» aunque recomendaba que se nombraran a quienes «tengan facultades para servirle a su costa». Además de esa cautela, otra previsión mucho más importante menoscababa la libertad del sufragio: el voto se emitía verbalmente y en público. Como ya se ha dicho a propósito de la Administración electoral, llama la atención el componente político-religioso y, en este caso, lúdico que se advierte en esta primera regulación de la jornada electoral⁹¹.

89 Sobre este político, véase el estudio de J. MORENO LUZÓN, *Romanones: caciquismo y política liberal*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

90 *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración...*, p. 406.

91 Así, en el domingo señalado para celebrarla [la Junta de parroquia], se cantará una Misa solemne del Espíritu Santo, a la cual asistirá el Ayuntamiento, y después del Evangelio hará el Cura párroco una exhortación enérgica al pueblo, en la cual, después de recordarle los horrores de la guerra que tan injustamente nos hace el tirano de la Francia, el infeliz cautiverio de nuestro amado Rey Fernando VII y la estrecha obligación en que todo español se halla de contribuir a la defensa de la Religión y de la Patria, le recomendará con la mayor eficacia la madurez y discernimiento con que deberá proceder en las elecciones, porque de ellas depende en gran manera el logro de tan preciosos bienes (art. 9). Concluida la Misa, la Justicia, Ayuntamiento, Cura y pueblo se dirigirán al lugar destinado, para celebrar la Junta, la cual será presidida por el Ayuntamiento ocupando el Cura la derecha del Alcalde (art. 10). Desde el lugar en que haya celebrado la Junta parroquial, se dirigirá el concurso procesionalmente á la iglesia, en donde se cantará un solemne *Te Deum*. El elegido irá en la procesión entre el Alcalde y Cura párroco (art. 18). La tarde del mismo día, a presencia de la Justicia, Ayuntamiento, Cura párroco y Diputado elector, habrá baile público en sitio descubierto, carreras de a pie y a caballo, se tirará al blanco, y se tendrán aquellos ejercicios, acostumbrados, asignando algun premio de honor a los que más se hayan distinguido en los ejercicios (art 19).

El escrutinio era inmediato a la celebración de la elección y se hacía público el nombramiento. El componente religioso se mantuvo en la Constitución de 1812 aunque, dadas las nuevas circunstancias, se omitieron referencias a las celebraciones festivas.

En el texto gaditano y para las elecciones a la Junta de partido el voto era secreto (art. 73), exigencia que ya se mantendrá en la normativa electoral posterior, como se evidencia en el Decreto de 20 de mayo de 1834 (art.) o en el de 24 de mayo de 1836 (20).

Esta última norma contempló la constitución de la Junta electoral (en realidad lo que hoy sería la Mesa electoral) el mismo día de la votación y que esta se desarrollaría durante tres días seguidos (art. 21), desde las ocho de la mañana hasta las dos de la tarde, y ya habló de «papeleta», de que se entregaba «doblada al Presidente, que la depositará en la urna electoral a presencia del mismo elector» (art. 20.1), y admitió el voto asistido: «el elector que por cualquier causa se halle imposibilitado de escribir su voto, podrá valerse de otro elector para que se lo escriba» (art. 20.2).

En ese Decreto se mencionó tanto la forma en la que debía llevarse a cabo el escrutinio —«leyendo las papeletas en alta voz» (art. 22)— como la anulación de «los votos de las papeletas que contengan más nombre que Diputados haya de elegir la provincia, y los votos repetidos en la misma papeleta o que no puedan leerse»; también el principio de conservación de los votos válidos: «valdrán las demás que pueden leerse y los de las papeletas que contengan menos nombres que Diputados haya que nombrar» (art. 23). Asimismo, se dispuso, como sucede hoy (art. 97 LOREG), que «terminado el escrutinio y anunciado el resultado a los electores, se destruirán a presencia de estos todas las papeletas» (art. 24).

Finalmente, y como prueba adicional de su modernidad, esta norma impuso el carácter público de «todas las operaciones relativas a la elección» (art. 40), que «nadie podrá presentarse con armas en las Juntas electorales, y el que lo hiciere será expelido y privado del voto activo y pasivo en aquella elección, sin perjuicio de las demás penas a que pueda haber lugar» (art. 42) y que «al que presidiere las Juntas electorales toca mantener el orden bajo la más estrecha responsabilidad, a cuyo fin queda revestido por esta ley de toda autorización necesaria» (art. 43).

Estas previsiones se mantuvieron en la Ley de 1837, aunque elevando el número de días para la elección a cinco (art. 27). En la norma de 1846 la votación sigue siendo secreta, pero no se potencia dicho carácter en la medida en que el elector escribirá su voto «dentro del local y a la vista de la Mesa» (art. 47). Con la Ley de 1865 se fijó el comienzo de la votación a las nueve horas y se consideraron nulas las papeletas en blanco (art. 73).

El Decreto de 1868 que introdujo el sufragio universal mejoró algo la calidad secreta y, por tanto, libre del voto al permitir a cada elector llevar ya manuscrita la papeleta con su voto (art. 34). Y el de 6 de enero de 1869, como ya se ha dicho, incluyó previsiones sobre la forma y el lugar en el que debían votar los electores en servicio activo en el ejército de tierra (en el punto en el que se

encontraran si hubieran residido durante los últimos dos meses en pueblos de la misma circunscripción) y en la armada (en el puerto donde se encontrasen si hubieran residido los últimos dos meses en departamentos marítimos de la Península).

Con la Ley de 1870, los electores del Ejército y Armada en servicio activo quedaron excluidos de las elecciones provinciales y municipales, y en las de Diputados a Cortes y compromisarios para las de Senadores, debían votar en el punto donde se hallasen el día de la elección siempre que llevaran dos meses de residencia continua. Para dar más transparencia al proceso se dispuso que las mesas electorales se colocaran de modo que los electores pudieran ver el acto de entregar las papeletas y su introducción en la urna; que todo elector de un distrito pudiera entrar en todos los colegios y secciones en que el distrito estuviere dividido, y pudiera hacer en cualquiera las protestas y reclamaciones que creyese fundadas. Los votos se podrían emitir así en papeletas impresas como manuscritas pero en papel en blanco y nadie podía «entrar en el local de elecciones con palo, bastón ni arma alguna a excepción de los electores que por impedimento físico necesiten apoyarse en bastón o muleta, los cuales no podrán permanecer en el local más que el tiempo preciso para emitir su voto» (art. 43).

La Ley de 1878 dispuso que las elecciones serían siempre un domingo y se articularon previsiones, similares a las hoy vigentes, sobre el modo de constituir la mesa electoral en el supuesto de que no se presentasen los llamados a ello. Como ya se ha dicho, esta norma aportó como especial novedad para la elección de Diputados el sistema de voto limitado: en los distritos a los que correspondía elegir tres Diputados, cada elector no podía dar su voto más que a dos candidatos; cuando se debían elegir cuatro o cinco, a tres candidatos a lo más; a cuatro candidatos si fueren seis los Diputados correspondientes al distrito; a cinco candidatos, si fueren siete los Diputados, y a seis candidatos si fueren ocho los Diputados (art. 84). En consecuencia, y en virtud del principio de conservación de los actos y de favorecimiento del derecho de participación política, cuando alguna papeleta contuviera varios nombres en mayor número que el de los candidatos que deba votar cada elector, sólo valía el voto para los que completasen «este número por el orden en que estén escritos en la papeleta, teniéndose por no escritos los demás» (art. 85).

Con la Ley de 1890 la urna destinada a la votación ya tenía que ser «de cristal o vidrio transparente» (art. 47) y de acuerdo con el mismo principio de conservación de los votos y de eficacia del derecho se prescribió que «en los casos de faltas de ortografía, leves diferencias de nombres y apellidos, inversión o supresión de alguno de éstos, se decidirá en sentido favorable a la validez del voto y a su aplicación en favor del candidato conocido cuando no figure en la elección otro con quien pueda confundirse (art. 51).

La ley de 1907 configuró el voto como un derecho-deber, salvo para «los mayores de setenta años, el Clero, los Jueces de primera instancia en sus respectivos partidos y los Notarios públicos en el territorio del Colegio notarial donde ejerzan sus funciones» (art. 2) y mantuvo su carácter limitado.

X. A MODO DE CONCLUSIÓN: UN SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO HASTA 1977

Como es bien conocido, la fórmula electoral transforma la votación en elección, los votos en escaños, aunque el análisis de su incidencia y consecuencias no se puede realizar en abstracto, sino en el seno de un sistema electoral determinado y, en particular, en conexión con el mapa electoral, el tamaño de las circunscripciones y el número total de puestos a cubrir para el órgano respectivo.

No obstante, la importancia que se otorga a la fórmula electoral es de tal entidad que el conjunto del sistema se suele calificar según el tipo de fórmula adoptada, lo que provoca apreciaciones no del todo correctas en casos, por citar un ejemplo muy próximo, como el vigente desde 1977 en España, donde una fórmula electoral proporcional aplicada en circunscripciones pequeñas o medianas genera resultados de índole mayoritaria.

En los 200 años de la historia electoral española se han combinado los dos grandes tipos de fórmulas electorales, las de tipo mayoritario y las de índole proporcional, si bien con mucha mayor continuidad en el tiempo de las primeras, pues no será hasta el Decreto-Ley de 1977 que se adopte una fórmula proporcional, la D'Hondt.

La abrumadora presencia de sistemas mayoritarios ha respondido a la pretensión de consolidar la presencia parlamentaria de la opción política que gozase del favor del electorado, asegurando así, al menos en teoría, la existencia de gobiernos con fuerte respaldo en las Cámaras. Como es obvio, la teoría pasa a un segundo plano cuando, como ocurrió con frecuencia en la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros años del XX, los resultados electorales dependían más de las componendas políticas y el fraude sistemático que del riguroso funcionamiento del sistema electoral. Ya se han mencionado las palabras de Joaquín Costa: «no es el régimen parlamentario la regla, y excepción de ella los vicios y las corruptelas denunciadas en la prensa y en el Parlamento mismo durante sesenta años: al revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen, son la regla misma»⁹².

Durante la vigencia del voto indirecto, entre 1810 y 1834, se combinaron las fórmulas de mayoría simple de votos y mayoría absoluta, si bien no siempre que se hablaba de mayoría absoluta se aludía a la fórmula consistente en obtener la mitad más uno de los votos emitidos. En los casos de empate entre candidatos con el mismo número de votos se acudía al sorteo. La circunscripción era la provincia. En la regulación de 1810 no se aludió al número total de diputados y la proporción era de uno por cada 50.000 personas; en 1820 se menciona la elección de 149 diputados, con una *ratio* de uno por cada 70.000; en 1834 se elegían 188 diputados.

92 *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*; disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12405085388048940221802/index.htm>

En las normas de 1836 y 1837 la proporción era de un diputado por cada 50.000 personas para la elección de 258 diputados con un sistema de mayoría a dos vueltas.

Las disposiciones de 1846 y 1865 se caracterizaron por introducir la figura del distrito electoral, con una proporción en la primera de 1 diputado por 35.000 y en la segunda de 1 por 45.000; la fórmula es de mayoría absoluta y, de no conseguirse, la mayoría simple entre los más votados. Con la Ley de 1846 se elegían 349 diputados.

El Decreto de 1868 volvió al sistema de circunscripciones provinciales, aunque en el seno de las mayores podría haber varias divisiones. Se habló por vez primera de mayoría relativa para aludir a la elección del candidato más votado. Pero las normas posteriores de 1870, 1871 y 1877 retornaron al sistema de distritos con mayoría a dos vueltas.

En todo caso, y a partir sobre todo de la Constitución de 1876 y de su aceptación por los dos principales partidos, los textos legales quedaron sometidos a las exigencias del turno, que presuponía la victoria electoral automática del partido que consiguiera la disolución parlamentaria y la convocatoria de elecciones. La contrapartida era la vuelta en el próximo proceso del derrotado en el anterior y la asunción por el vencedor de las acciones legislativas y políticas del que debía abandonar el gobierno.

Las leyes de 1878 y 1890 siguieron con el sistema de distritos aunque en algunos casos eran plurinominales y la novedad más importante para un sistema mayoritario fue la introducción del voto limitado, que en teoría es un instrumento para garantizar una presencia parlamentaria mínima de las fuerzas políticas de la oposición, pero que en España sirvió más para propiciar acuerdos entre los partidos mayoritarios que para favorecer la presencia de las candidaturas minoritarias. Y dichos acuerdos eran posibles por la existencia, como ha señalado el profesor Ignacio Fernández Sarasola, de unos principios comunes que permitían políticas distintas pero no extremas, de manera que, como si se tratara de un sistema de equilibrio constitucional, el Partido Liberal adoptaba el papel de Cámara Baja (impulso) y el Conservador el de Cámara Alta (reflexión y templanza)⁹³.

El sistema mayoritario incorporó con la ley de 1907 un nuevo instrumento propicio para la corrupción: la votación sin elección, de la que ya se ha hablado antes. El artículo 29 disponía que «en los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella...».

Con este precepto los partidos mayoritarios contaron con un instrumento adecuado para pactar las personas que debían ser elegidas sin necesidad de

⁹³ *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 181.

afrontar mayores gastos ni incómodas campañas electorales. Precisamente este instrumento fue uno de los derogados por el Decreto de 1931, que mantuvo el voto limitado con el nombre de «restringido» y volvió al sistema de circunscripciones provinciales.

Esta norma y la Ley de 1933 introdujeron la exigencia de que para resultar elegido no bastaba en primera vuelta tener el mayor número de votos, sino que además debían suponer un porcentaje mínimo de los emitidos (el 20% en 1931, el 40% en 1933); de no darse ambas circunstancias era precisa una segunda vuelta el domingo siguiente.

Lo que se pretendía era evitar un fraccionamiento excesivo de la Cámara y favorecer el agrupamiento en grandes formaciones pero en la práctica lo que produjo fueron uniones o coaliciones puramente coyunturales que primero polarizaron las elecciones pero luego dieron muestras de fragmentación y fragilidad en sede parlamentaria, lo que ocurrió primero con la CEDA y luego con el Frente Popular⁹⁴. Y es que se trataba ya de la coalición no entre tendencias disgregadas de una misma formación, como había ocurrido durante la Restauración, sino de auténticos partidos con ideología y organización propias y autónomas, lo que dificultó su cohesión parlamentaria⁹⁵.

TITLE: *The unsuspected? modernity of the Spanish electoral law and electoral system in the 19th century.*

ABSTRACT: *In the following pages we will show the «positive» side that, usually, the Spanish Electoral Law presented, during the 19th and early 20th centuries, characterized by a remarkable modernity. We will also analyse which type of electoral system predominated on the Electoral History born in Spain, on the year of 1810.*

RESUMEN: *En las páginas siguientes expondremos la cara «positiva» que presentó, en general, el Derecho electoral español durante el siglo XIX y primeros años del XX y que se caracterizó por una notable modernidad. También estudiaremos qué tipo de sistema electoral se implantó en esta parte de la normativa electoral española que había nacido en 1810.*

KEY WORDS: *Electoral System. Electoral Law. Constitutional History.*

PALABRAS CLAVE: *Sistema electoral. Derecho electoral. Historia constitucional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.01.2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.02.2020

⁹⁴ Véase al respecto el análisis de F. DE CARRERAS y J. M. VALLÉS *Las elecciones. Apéndice: Ley para la Reforma Política y Ley Electoral comentada*, Editorial Blume, Barcelona, 1977, pp. 238 y ss.

⁹⁵ Véase, con más detalle, I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español...*, pp. 268 y ss.

