

EL ORIGEN DEL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL (*)

MIGUEL A. PRESNO LINERA (**)

1. PRESENTACIÓN.—2. EL NACIMIENTO DEL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL.—3. *La configuración del sufragio activo y pasivo, y de su ejercicio*: a) *¿Quiénes pueden votar?* b) *La reducción de la edad electoral*. c) *La forma de ejercicio del sufragio*. d) *¿A quiénes se puede elegir y cómo se hace la elección?*—4. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.—5. CONCLUSIÓN.

1. PRESENTACIÓN

En estas páginas se pretende exponer, de manera breve, cómo el vigente sistema electoral español se empezó a construir hace 200 años. Para ello nos ocuparemos de normas, de las instituciones a las que esas normas sirven y de su fundamento doctrinal, pero aspiramos, en la medida de nuestras capacidades y del espacio disponible, a conectar normas, instituciones y doctrina con la sociedad en la que se han insertado y con el momento en el que surgieron (1).

(*) Este texto se presentó en el X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España «Las huellas de la Constitución de Cádiz» (26 y 27 de enero de 2012, Cádiz). Me ocupé de estas cuestiones en *El derecho de voto*, Tecnos, 2003, y *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, Porrúa, 2012.

(**) presnolinera@gmail.com; <http://presnolinera.wordpress.com>.

(1) Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional», publicado inicialmente en *Historia Constitucional (revista electrónica)*, núm. 8, 2007, disponible en <http://hc.rediris.es/08/index.html>; también en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 21, 2008, y en *Tres ensayos sobre historia constitucional*, Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2008, págs. 57 y sigs.

Si estas premisas son imprescindibles para abordar cualquier análisis histórico-constitucional, adquieren importancia especial cuando se estudian normas que regulan qué personas pueden elegir a los titulares de los órganos de dirección política, cómo pueden hacerlo, a quiénes pueden elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y con qué criterios organizativos (2).

Hablamos de normas y no exclusivamente de leyes porque la selección de los llamados a desempeñar funciones de representación política en los distintos órganos de poder ha estado regulada por disposiciones jurídicas de rango bien diferente, desde la Constitución a los reglamentos, pasando por un buen número de leyes electorales. Una primera constatación es, pues, que una de las características del sistema electoral español en los últimos doscientos años ha sido la pluralidad de fuentes normativas en las que se ha insertado, lo que, unido a otros factores políticos e institucionales, no ha redundado precisamente en su estabilidad.

Hubo que esperar 167 años, hasta 1977, para que llegaran a confluír con armonía texto y contexto electoral, pero la razón no estuvo en las deficiencias, que también las hubo, de las disposiciones jurídicas, sino, parafraseando a Adolfo Posada, porque el que efectivamente se vote, y que el voto sea verdad, es obra de influencias sociales, pedagógicas, económicas y morales muy complejas.

2. EL NACIMIENTO DEL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL

En nuestro país, la primera norma que puede calificarse de electoral es la *Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes*, de 1 de enero de 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*

(2) En este ámbito, es imprescindible tener presente la evolución normativa, institucional y doctrinal de los partidos políticos, como agentes especialmente cualificados de los procesos electorales. Después del trabajo del profesor Miguel ARTOLA, *Partidos y programas políticos. 1808-1836*, Alianza, Madrid, 1991, contamos hoy con exhaustivo estudio de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

(3) *Leyes electorales y proyectos de ley*, Madrid, Imprenta Hijos de J. A. García, 1906, págs. 19 y sigs., y en http://www.ih.csic.es/paginas/jrug/elecciones/index_Ley.htm. Sobre las escasas previsiones del Estatuto de Bayona, véase el comentario de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA a *La Constitución de Bayona*, Madrid, Iustel, 2007, págs. 73 y sigs.; sobre la génesis y contenido de la Instrucción, María SIERRA/María Antonia PEÑA/Rafael ZURITA, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 138 y sigs.

la Nación española (4). Como normas complementarias se aprobaron otra Instrucción Adicional de 9 de septiembre y sendos decretos de 14 de febrero sobre las provincias de Ultramar (5), 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 elección (6). Debe, pues, resaltarse que ya 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 a 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 es, en apariencia, universal masculino e indirecto. Decimos que es en apariencia universal, pues 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 electoral (8), al

(4) *Colección de Leyes Fundamentales*, textos editados por Ramón Sáinz de Varanda, Zaragoza, Acribia, 1957, págs. 21-25; también en el portal de la Constitución española de 1812 coordinado por Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA para la *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*: <http://www.cervantesvirtual.com/portal/1812/juntista.shtml>.

A propósito de las diferentes posturas que se manifestaron en 1809 sobre cómo debían convocarse las Cortes y cuáles debían ser sus poderes, véase el trabajo de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en el libro del mismo autor *Tres ensayos sobre historia constitucional...*, págs. 81 y sigs.; en este estudio también se comenta la extraña desaparición del mencionado Decreto (pág. 83).

(5) *Leyes electorales y proyectos de ley*, Madrid, Imprenta Hijos de J. A. García, 1906, págs. 47-55.

(6) *Ibidem*, págs. 63-75.

(7) Sobre esta Instrucción, véanse, además del texto ya citado de SIERRA/PEÑA/ZURITA, Eugenio ULL PONT, «Orígenes del derecho electoral español», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, núm. 2, págs. 38 y sigs., y Arturo FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, Civitas, 1992.

(8) Sobre la Constitución de Cádiz es de extraordinaria utilidad la página que dirige Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA y coordina Fernando REVIRIEGO PICÓN en la *Biblioteca Virtual Miguel*

que dedica los artículos 27 a 103, convirtiéndose en una auténtica norma electoral, cosa que no volverá a ocurrir en los textos fundamentales posteriores (9).

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.

El sufragio fue universal masculino e indirecto «para los ciudadanos», aunque la Constitución incluyó dos exigencias que no llegaron aplicarse: una capacitaria para el sufragio activo (desde 1830 debían saber leer y escribir, art. 25.6) y una censitaria para el pasivo (los candidatos a las Juntas de Provincia debían poseer una renta anual proporcionada procedente de bienes propios, art. 92, lo que se aplicaría cuando las Cortes «que en adelante han de celebrarse declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto», art. 93). Por vez primera, el voto es secreto, pero únicamente en las elecciones de las Juntas electorales de partido.

Debe apuntarse ya que no resultó ajeno al texto de 1812 lo previsto 21 años antes en la Constitución francesa de 1791 y que en nuestro país desembocó en la diferencia entre «españoles», titulares de derechos civiles como la libertad y la propiedad, y «ciudadanos», que, además, podían elegir y ser elegidos (10). A esta distinción se aludía en el Discurso Preliminar a la Constitución

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 véase el estudio de Miguel ARTOLA y Rafael FLAQUER MONTEQUI, *La Constitución de 1812*, número II de la colección dirigida por el propio profesor ARTOLA, *Las Constituciones españolas*, Madrid, Iustel, 2008; el profesor ARTOLA es también el director de la obra colectiva *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003; sobre los fundamentos de ese proceso, véase la obra de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983; 2.ª ed., 2010.

(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 de Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955; 4.ª ed., 1984.

(10) Sobre la cuestión del sufragio, véanse los estudios de Pierre ROSANVALLON, *La sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1992, y, centrados en la Revolución francesa y la Constitución de 1791, Michel TROPER, «La notion de citoyen sous la Révolution française», *Études en l'honneur du George Dupuis*, LGDJ, 1997, y Patrick GUÉNIFFEY, *Le nombre et la raison. La révolution française et les élections*, París, EHES, 1993, págs. 96

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» (11).

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 1820 (12), 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» (13). 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).

Nada tuvo que ver lo dispuesto en la Constitución de 1812 con el previsto por el Estatuto Real para la convocación de la Cortes Generales del Reino, de 1834, donde además de desaparecer «la representación única de la Nación» se redujo al mínimo el contenido electoral, dividiéndose las Cortes en el Estamento de Próceres del Reino (art. 3 y siguientes), compuesto por miembros natos y otros elegidos por el Rey, y el de Procuradores del Reino, de elección con arreglo a la ley (art. 13 y siguientes) (14).

La desnudez del Estatuto permitirá que existan diferentes formas de vestir legalmente el derecho electoral, posibilidad que no desaparecerá con las Cons-

y sigs.; sobre la articulación de la nacionalidad y ciudadanía como círculos concéntricos en la Francia revolucionaria y la España gaditana, Benito ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid, CEPC, 2006, págs. 50 y sigs. Para un completo análisis histórico, el estudio, ya citado, de SIERRA/PEÑA/ZURITA, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo...*

(11) Véase sobre esta cuestión y el debate al respecto en las Cortes de Cádiz el trabajo de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)», en el libro colectivo coordinado por ese autor *Propiedad e historia del Derecho*, Madrid, Fundación Beneficencia et peritia iuris, 2005, págs. 49 y sigs.

(12) *Colección de Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes ordinarias de los años de 1820 y 1821 en el segundo período de su Diputación que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año*, Madrid, Imprenta Nacional, 1821, págs. 45 y sigs.

(13) Se componía, junto al Jefe superior, del «arzobispo u obispo, o en su defecto del eclesiástico más condecorado del pueblo donde se celebrare la junta, del intendente donde le hubiere, del alcalde más 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).

(14) Véase la edición de *El Estatuto Real y de la Constitución de 1837* a cargo de Juan PRO RUIZ, vol. III de la colección *Las Constituciones españolas*, Madrid, Iustel, 2008.

tituciones de 1837 y 1845, que, como ha señalado Fernández Sarasola (15), representan una puerta abierta a las divisiones ideológicas dentro del sistema. Dicha alternativa se evidenciará con las sucesivas leyes electorales de la época, que, en palabras de Balmes, «son susceptibles de arreglarse sobre infinita variedad de bases sin tocar en lo más mínimo a la Constitución» (16).

En realidad las normas por las que se regirán las siguientes elecciones de Procuradores no tendrán forma legal sino que seguirán siendo de índole reglamentaria (17): los decretos de 20 de mayo de 1834 de convocatoria de Cortes (18) y para la elección de procuradores a las Cortes del Reino (19) y el decreto de 24 de mayo de 1836 (20).

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 personas (21), 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 re-

(15) *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días...*, pág. 91.

(16) Jaime BALMES, «Consideraciones políticas sobre la situación de España», en *Política y Constitución*, edición de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Madrid, CEC, 1988, págs. 53 y 54.

(17) Son referencia obligada para el estudio de este período los libros de Fermín CABALLERO, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto: materiales para su historia*, Madrid, Imprenta de Yenes, 1837; Antonio ALCALÁ GALIANO, *Historia de España desde los tiempos primitivos hasta la mayoría de edad de la Reina doña Isabel II*, t. VII, Madrid, Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica, 1846, y, ya en el siglo XX, Joaquín TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968; sobre la estructura política del período, el trabajo de Isabel BURDIEL, *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real, 1834-1836*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1987.

(18) *Gaceta de Madrid*, de 24 de mayo de 1834.

(19) *Gaceta de Madrid*, de 25 de mayo de 1834.

(20) *Gaceta de Madrid*, de 26 de mayo de 1836.

(21) Así lo sostiene Fermín CABALLERO, *Reseña de las últimas elecciones para Diputados y Senadores*, Madrid, 1837, pág. 16.

clamaciones, 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 tal (22) y se extendió a 65.067 personas, el 0,50 por 100 de la población (23), 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 directo (24).

Ese contenido se reproducirá, esencialmente, en las Leyes de 20 de julio de 1937 (25) y de 18 de marzo de 1846 (26), si bien se pueden encontrar en ambas normas rasgos distintivos (27), respectivamente, del liberalismo progresista en la primera y del moderado en la segunda (28), 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.

(22) Véase el estudio de Artemi 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*, núm. 9-10, 1995 (ejemplar dedicado a Estudios de Historia, política y derecho en homenaje a Joaquín Tomás Villarroya), págs. 225 y sigs.

(23) Joaquín 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, pág. 36.

(24) 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 Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español (1808-1845)», *Propiedad e historia del derecho*.

(25) *Gaceta de Madrid*, de 22 de julio de 1837; sobre esta Ley, véase Joaquín TOMÁS VILLARROYA, «El cuerpo electoral en la Ley de 1837», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Diputación de Barcelona, 1964, págs. 157 y sigs.

(26) *Gaceta de Madrid*, de 21 de marzo de 1846.

(27) Véase el estudio de María 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 Manuel PÉREZ LEDESMA, Madrid, CEPC, 2007, págs. 103 y sigs.; no comparte esta visión diferenciadora entre moderados y progresistas en lo atinente a la normativa electoral Manuel ESTRADA SÁNCHEZ, *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Santander, Universidad de Cantabria, 1999.

(28) Sobre el sufragio como función política vinculada a la capacidad de la persona véanse los estudios de Luis Díez DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, y Ángel GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal, 1836-1847*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.

Previamente, la Constitución de 1837 había regulado 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» (29), previsiones objeto de «moderación» con la Constitución de 1845, que potenció el papel de la Cámara Alta (30).

3. LA CONFIGURACIÓN DEL SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO, Y DE SU EJERCICIO

a) *¿Quiénes pueden votar?*

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 «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.

De acuerdo con la influencia francesa de 1791 (31), la Constitución de Cádiz 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 avendados 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 de-

(29) Véase al respecto el libro de Antonio COLOMER VIADEL, *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, así como el estudio de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 20, págs. 95 y sigs.; recopilado en el libro *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, CEPC, 2007, págs. 311 y sigs.

(30) Véase el estudio de Juan Ignacio MARCUELLO BENEDICTO, *La Constitución de 1845*, vol. IV de la colección *Las Constituciones españolas*, Madrid, Iustel, 2007.

(31) Para una perspectiva comparada, véase el trabajo de Manuel PÉREZ LEDESMA, «La conquista de la ciudadanía política: el continente europeo», en la obra colectiva por él compilada *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2000, págs. 115 y sigs.

más 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 (arts. 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 Cádiz (32).

Todo ello no es sino la consecuencia de entender que la soberanía corresponde a la Nación (art. 3 de la Constitución de 1812) (33), que «no se puede partir, que es el *super omnia* al cual no puede resistirse... [que] todo lo puede», en expresión del Conde de Toreno (34). 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 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 patria (35), los sirvientes domésticos (36) y los que carecían de empleo, oficio

(32) Véase el análisis de este debate en el estudio de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español»..., págs. 51 y sigs. 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 disfrutan 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, págs. 204 y 205.

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

(34) «Debate del artículo 3», recogido en *La Constitución de 1812*, de Miguel ARTOLA y Rafael FLAQUER MONTEQUI..., pág. 324.

(35) 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,

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 escribir (37).

La dicotomía gaditana entre españoles y ciudadanos resultó, con todo, menos restrictiva que las previstas en los años 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 Cádiz (38).

Con el Decreto de 20 de mayo de 1834 ya se introdujeron elementos censitarios al prescribir que la Junta electoral se compondría de «los individuos de que conste el Ayuntamiento del pueblo cabeza de partido» junto con «un número de mayores contribuyentes del pueblo cabeza de partido, igual al de los individuos del Ayuntamiento» y el carácter censitario se consolidó en el

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 profesión, oficio o industria útil con capital propio»; sobre esta exclusión, además del mencionado trabajo de Benito ALÁEZ, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia...*, pág. 56, véase el estudio de Roberto 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*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1994, págs. 78 y sigs.

(36) 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, págs. 230 y 231.

(37) PÉREZ LEDESMA, «La conquista de la ciudadanía política: el continente europeo», pág. 122.

(38) «El pueblo en el pensamiento constitucional español: 1808-1845», *ob. cit.*, pág. 212.

Decreto de 1836, donde se dispuso que «gozarán del derecho de votar en la elección de Diputados a Cortes los españoles de veinticinco años cumplidos que sean los mayores contribuyentes en la provincia en que estén avecindados, en razón de 200 por cada Diputado que a la provincia cupiere» (art. 4); a los que se agregarán «en calidad de mayores contribuyentes, los que paguen en la provincia en que residen igual cuota de contribuciones que la menor que sea necesaria para completar el número de 200 electores por cada Diputado» (art. 5) y «serán agregados también todos los que justifiquen ante la Diputación provincial pagar la cuota que según los dos artículos anteriores se requiere para ser mayor contribuyente, aunque la paguen en todo o en parte fuera de la provincia en que residen» (art. 6) (39).

Esta restricción de la ciudadanía se inserta en el contexto de la época, común, por ejemplo, a Francia y Portugal, de temor a las consecuencias revolucionarias que se extendió con la caída del imperio de Napoléon y a la idea de integrar en el Estado constitucional a la Corona y a los estamentos privilegiados. Ya se ha dicho que las previsiones de 1834 redujeron el cuerpo electoral a poco más de 16.000 personas.

El Decreto de 1836 incluyó por vez primera también el sufragio capacitario, donde la condición de elector no depende ya de circunstancias económicas sino de la presunción de capacidad que se deriva una formación académica, artística o el servicio de armas; así (art. 7):

«tendrán también el derecho de votar si son cabezas de familia con casa abierta en la provincia y mayores de veinticinco años: 1.º Los abogados con dos años de estudio abierto. 2.º Los médicos, cirujanos latinos y farmacéuticos con dos años de ejercicio de su profesión. 3.º Los doctores y licenciados. 4.º Los arquitectos, pintores y escultores con título de académicos de las Bellas Artes. 5.º Los que desempeñen en cualquier establecimiento público alguna cátedra de ciencias, humanidades o algún ramo de literatura con exclusión de los meros maestros de primeras letras, gramática latina é idiomas extranjeros. 6.º Los individuos del ejército, de la armada o de milicias provinciales, tanto en activo servicio como retirados, que tengan la graduación de capitán inclusive arriba; pero no podrán ejercer este derecho los que estén en activo servicio, cuando los cuerpos á que pertenezcan se hallen, aunque sea accidentalmente, en la provincia donde les correspondía votar. 7.º Los jefes y capitanes de la Guardia nacional».

(39) Sobre esta forma de sufragio véase Eugenio ULL PONT, «El sufragio censitario en el derecho electoral español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 194 (enero-marzo de 1974), págs. 125 y sigs., y núm. 195 (mayo-agosto de 1974), págs. 161 y sigs.

Con esta norma, el censo ascendió a 65.067 personas, el 0,50 por 100 de la población.

La Ley Electoral de 1837 concretó los requisitos económicos necesarios para adquirir la condición de elector (art 9):

«1.º Pagar anualmente 200 reales vellón por lo menos de contribuciones directas, incluidas las de cuota fija... 2.º Tener una renta líquida anual que no baje de 1.500 reales vellón, procedente de predios propios, rústicos o urbanos, o de ganados de cualquiera especie, o de establecimientos de caza y pesca o de cualquiera profesión para cuyo ejercicio exijan las leyes estadios y exámenes preliminares... 3.º Pagar en calidad de arrendatario o aparcerero una cantidad en dinero o frutos que no baje de 33 reales vellón al año, bien sea por las tierras que cultive o aproveche, incluso los edificios y artefactos destinados al beneficio de las mismas y sus productos, bien sea por los ganados de cualquiera especie o por los establecimientos de caza o pesca que beneficie... 4.º Habitar una casa o cuarto, destinado exclusivamente para sí y su familia, que valga al menos 2.500 reales vellón de alquiler anual en Madrid, 1.500 reales vellón en los demás pueblos que pasen de 500 almas, 1.000 reales vellón en los que excedan de 20.000 almas y 400 reales en los demás de la Nación» (art. 7) (40). «Si en alguna provincia no llegasen á resultar 300 electores por cada Diputado propietario que le corresponde nombrar, se completará este número con los mayores contribuyentes de impuestos directos, añadiendo además los que paguen igual cuota de contribuciones que la menor que fuese necesaria para completar el número de 300 electores por cada Diputado.».

La propia Comisión encargada de la elaboración de esta norma justificó esta opción en los siguientes términos:

«bástanos observar que en todos los pueblos de Europa que nos han precedido en la carrera del gobierno representativo se ha tomado la propiedad por signo exclusivo de la capacidad electoral, para adoptar este mismo principio, acreditado sólidamente por la experiencia, sin necesidad de persuadir con razones metafísicas que la propiedad, cuando es patrimonial, supone una educación respectivamente

(40) El diputado Olózaga, secretario de la comisión redactora del proyecto, justifica el contenido de dicho precepto porque «en nuestra nación... hay una clase muy numerosa, que debemos procurar lo sea lo menos posible, que no puede ni debe en mucho tiempo ejercer los derechos políticos... y hay otra parte activa de la misma nación, que el repartimiento diferente de la propiedad hace que naturalmente sea la que rija y que represente los intereses de aquélla, y sin espíritu ninguno de aristocracia, como que es la más inteligente, la más activa, la que más puede entenderse entre sí, es la única que puede tomar parte en la formación del derecho electoral y, en último resultado, en la representación nacional»; citado por Rafael FLAQUER MONTEQUI, «Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX. El sufragio», en *De súbditos a ciudadanos...*, pág. 78, donde también se incluyen otras intervenciones.

más esmerada, y cuando es adquirida por la industria propia, prueba una inteligencia más que común» (41).

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 derechos constitucionales un círculo pequeño, una sola clase de ciudadanos; al contrario, yo quiero que no sea una sola, sino todas las clases las que los disfruten» (42).

La Ley se aplicó en siete elecciones entre 1837 y 1844, y a pesar de su carácter censitario, hizo posible, junto con el proceso desamortizador, una ampliación del censo que, en palabras de Artola, supuso en 1837 el 2,2 por 100, en 1840 el 3,9 por 100 y en 1843 el 4,3 por 100 (43).

Y frente a la «amenaza» que supuso esta extensión del sufragio se produjo la reacción doctrinal de Donoso Cortés (44) y la legislativa de la Ley Electoral de 18 de marzo de 1846, donde se exige en todo caso una capacidad económica (sufragio censitario) matizada, en su caso, por elementos capacitarios:

así, se fijaron en «400 reales de contribución directa» los requisitos para ser elector (art. 14), o 200 para «los individuos de las Academias Española, de la Historia y de San Fernando; los Doctores y Licenciados; los individuos de Cabildos eclesiásticos y los Curas párrocos; los Magistrados, Jueces de primera instancia y Promotores fiscales; los empleados activos, cesantes y jubilados cuyo sueldo

(41) Véase el estudio de José Ignacio CASES MÉNDEZ, «La elección de 22 de septiembre de 1837», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1977, pág. 171; sobre la coincidencia entre progresistas y moderados en la justificación del sufragio restringido, Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español...», págs. 61 y sigs.

(42) Tomo la referencia de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español...», pág. 72; del mismo autor, «El sentido moral del pensamiento democrático español a mediados del siglo XIX», *Revista de Derecho Político*, núm. 55-56, págs. 15 y sigs.; también en el libro *Política y Constitución en España (1808-1978)*..., págs. 479 y sigs.

(43) *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Alianza/Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 197; sobre las elecciones regidas por dicha Ley véase José Ignacio CASES MÉNDEZ, «La práctica electoral bajo la Constitución de 1837», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 20, 1983-1984, págs. 67 y sigs.

(44) «La ley electoral considerada en su base y en su relación con el espíritu de nuestras instituciones», *Obras completas*, Madrid, Editorial Católica, nueva edición, 1970.

llegue á 8.000 reales vellón anuales; los oficiales retirados del Ejército y Armada desde capitán inclusive arriba; los abogados con un año de estudio abierto; los médicos, cirujanos y farmacéuticos con un año de ejercicio; los arquitectos, pintores y escultores con título de Académicos de alguna, de las de nobles artes, y los profesores y maestros de cualquier instituto de enseñanza, costeados de fondos públicos» (art. 16).

La consecuencia fue una importante reducción, dentro de los mínimos precedentes, del censo, que pasó a ser de apenas el 1 por 100 (45).

El siguiente episodio de sufragio censitario se introdujo en la Ley Electoral de 18 de julio de 1865, donde se exigieron «20 escudos anuales por contribución territorial o por subsidio industrial» (art. 15), lo que supuso una ampliación importante del censo.

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» (46).

b) *La reducción de la edad electoral*

Pero 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 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).

(45) Miguel ARTOLA, *ob. cit.*, pág. 213.

(46) Véase el estudio editado por Javier TUSELL, *El sufragio universal*, Madrid, Marcial, Pons, 1991.

Que la edad de 25 años se mantuviera a lo largo de este tiempo no significa 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) (47).

El 29 de enero de 1841 el diario *El Huracán* reivindicó el sufragio universal directo para todos los varones mayores de 21 años (48), 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 años (49). 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 1.º de Junio del presente año para la organización de la República» que, en su artículo 3, dispuso que debían conside-

(47) Ya se ha dicho que las intervenciones están recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes núm. 219, de 7 de junio de 1837; véase el estudio de Rafael FLAQUER MONTEQUI. «Ciudadanía civil y ciudadanía política en el siglo XIX. El sufragio», en *De súbditos a ciudadanos...*, págs. 78 y 79

(48) Tomo la referencia de Florencia PEYROU, «Demócratas y republicanos: la movilización por la ciudadanía universal», en *De súbditos a ciudadanos...*, pág. 202.

(49) 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.*, pág. 215.

rarse «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 por 100 del censo electoral (50). Sin 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). Será con el Decreto «modificando la ley electoral vigente, al solo efecto de la elección para Cortes Constituyentes», de 8 de mayo de 1931, cuando se reduzca la mayoría de edad a los 23 años (art. 2), edad que se mantuvo en la Constitución republicana (art. 36) aunque los diputados socialistas eran partidarios de rebajarla a 21.

c) *La forma de ejercicio del sufragio*

Es también digno de recordar que 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...».

Y esa 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 presidan 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 la historia constitucional española el sufragio indirecto estuvo presente entre 1810 y 1836. En la Instrucción de 1 de enero de 1810 se estableció un sufragio de tres grados: de parroquia, de partido y de provincia. De acuerdo con el artículo 1 del Capítulo II «el objeto de las Juntas parroquiales es el de que cada una elija un elector para que vaya a la cabeza de su partido»; el objeto de la Junta de Partido «será nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital del reino o provincia para elegir los Diputados de Cortes» (art. 2 del Capítulo III); el de las Juntas provinciales «será el de que en ellas se nombren los Procuradores o Diputados que en representación de aquel

(50) Dato de Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, *ob. cit.*, vol. I, pág. 191.

Reino o provincia deben asistir a las Cortes generales de la Nación» (art. 1 del Capítulo IV).

En realidad la elección era de cuatro grados, pues en la parroquia primero se elegía a los «12 sujetos que hayan reunido mayor número de votos, los cuales quedarán elegidos para nombrar el elector que ha de concurrir a la cabeza del partido... Los 12 electores nombrados se reunirán separadamente antes de disolverse la Junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector de aquella parroquia, cuya elección deberá recaer en aquel sujeto que reúna más de la mitad de los votos» (arts. 14 y 15 del Capítulo II).

Este sistema se mantuvo en la Constitución de 1812, que, en su artículo 35, proclamó: «las Juntas electorales de Parroquia se compondrán de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares».

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).

d) *¿A quiénes se puede elegir y cómo se hace la elección?*

Uno 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 1810 (51) y en la

(51) 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

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) (52).

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 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» (53).

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

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 parecia 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 prerrogativas de la Nobleza y Clero, cuya declaración se reserva á las mismas».

(52) Véase, de manera exhaustiva, VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico...*, en especial los capítulos cuarto y quinto.

(53) *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*, 28 de septiembre de 1811, t. 9, págs. 23 y 24.

de los mayorazgos y de los señoríos, así como diversas medidas desamortizadoras (54).

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).

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 electoral (55).

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

(54) «Propiedad y sufragio en el constitucionalismo español»..., pág. 56.

(55) 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 energética 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, acostumbados, asignando algún premio de honor a los que más se hayan distinguido en los ejercicios (art. 19).

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).

4. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

En los sistemas electorales democráticos la Administración electoral es un complejo orgánico que sirve al interés público de garantizar un régimen de elecciones libres consustancial a un Estado social y democrático de Derecho. Es bien sabido que ese entramado institucional no siempre ha estado al servicio de los intereses democráticos, sino que en bastantes ocasiones ha contribuido, precisamente, a impedir la expresión del pluralismo político y a que se escuchará la voz de los ciudadanos en las urnas (56).

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 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» (57). 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» (58).

(56) Para una perspectiva histórica y actual, véase el estudio, ya citado, de Artemi RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución...*; también el trabajo de Pedro MARTÍNEZ RUANO, *El control electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003.

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

(58) Esas opiniones pueden leerse en el estudio de Elías DÍAZ, *Unamuno, pensamiento político*, Madrid, Tecnos, 1966, págs. 708-710 y 474-477.

El primer esbozo de un entramado administrativo-electoral ya estuvo presente en la Instrucción de 1 de enero de 1810, que inauguró unas denominaciones administrativas —Junta, Mesa— que se mantienen 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 decidiese se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto» (art. 50).

Hay varios rasgos que llaman la atención en estas primeras regulaciones de la administración electoral: la mixtura civil-eclesiástica en la composición de los órganos de control electoral, la inexistencia de un censo y la confusión entre la organización del proceso electoral y el control del mismo.

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 66 (59).

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 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

(59) Sobre el origen y evolución del censo electoral, Artemi RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, CEC, 1997, págs. 35 y sigs.

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.

5. CONCLUSIÓN

El texto y el contexto electoral español del siglo XXI no pueden entenderse sin saber cómo surgieron y se desarrollaron derechos como los de sufragio activo y pasivo, entramados organizativos como la administración electoral y el censo, o garantías al servicio de la expresión fiel de la voluntad popular como el sistema de votación y los controles electorales.

Y al abrir una página de un texto donde se reproduzca la vigente Ley Orgánica 19/1985, del Régimen Electoral General, nos encontraremos con 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 normativo e institucional que en algunos casos se remonta 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 en 1985 ni siquiera en 1977, sino que estaba presente ya en la normativa electoral española del siglo XIX y que, por cierto, no se ha reconocido todavía con tanto detalle y garantía en algunos de los Estados que hoy son el paradigma de la democracia.

Es también conocido que 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 corrupción (60).

(60) *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, CEC, 1985, pág. 20.

Ésa 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, si no 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 representativas. El caso español pero también el británico, el norteamericano o el francés son en la actualidad una buena muestra.

RESUMEN

Este trabajo se ocupa, de manera breve, del origen del vigente sistema electoral español, nacido hace 200 años. Se analizan las normas, las instituciones a las que sirven y las ideas que las inspiraron. El sistema electoral español del siglo XXI no se puede comprender sin conocer el origen y desarrollo del derecho de voto, de la administración electoral, del censo, del sistema de voto y de los controles electorales.

PALABRAS CLAVE: historia constitucional; sistema electoral español; derecho de voto; administración electoral; sistema de voto en España.

ABSTRACT

This paper deals briefly with the origins of the present Spanish electoral system, which was born 200 years ago. The paper studies the rules, the institutions which serve those rules, and the ideas that inspired them. The XXIst Century Spanish electoral system can not be understood without knowing the origins and development of the right to vote, the electoral administration, the electoral census, the voting system and the electoral controls.

KEY WORDS: constitutional history; spanish electoral system; right to vote; electoral administration; spanish voting system.