

LEGISLACION ELECTORAL DE LA SEGUNDA REPUBLICA ESPAÑOLA

Francisco de Carreras Serra

Tesis presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona para aspirar al grado de Doctor en Derecho y realizada bajo la dirección del catedrático de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, don Manuel Jiménez de Parga.

Barcelona, Noviembre de 1973

"El Estado es el más glacial de los monstruos. Miente friamente y de su boca sale esta falacia: Yo, el Estado, soy el pueblo".

Federic Nietzsche (Así hablaba Zaratustra)

"Cuando las minorías inteligentes, que serán siempre las minorías propietarias, encuentran que es imposible mantener en igualdad de derechos con ellos a la muchedumbre; cuando vean que la muchedumbre se prevalece de los derechos políticos que se le han dado para ejercer tiránicamente la soberanía..., buscarán dondequiera la dictadura, y la encontrarán".

Antonio Cánovas del Castillo (Problemas Contemporáneos)

NOTA PRELIMINAR. OBJETO Y METODO

Estudiar el sistema electoral de un Estado liberal tiene gran importancia para intentar descubrir los mecanismos reales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Para ello habrá que analizar además de las leyes escritas el funcionamiento real de las mismas; los instrumentos de estudio serán, por tanto, no sólo de carácter jurídico sino también político, sociológico, geográfico, histórico, económico, etc.

Esta tesis se ha limitado a usar instrumentos de análisis jurídico-políticos. Ello quiere decir que el objeto de estudio han sido las leyes promulgadas, - los proyectos de ley y, como telón de fondo, las fuerzas políticas que pugnan por defender una postura u otra ante dicha legislación.

Se ha partido de la base que todo Derecho promulgado o aceptado por un Estado favorece a determinados intereses ligados a unos sectores de la población y perjudica a otros. La promulgación de unas leyes y la oposición a otras pone así de manifiesto el juego real de fuerzas políticas subyacentes en toda vida parlamentaria. En este sentido, el estudio de una materia eminentemente política como es la electoral contribuye a descubrir este juego de fuerzas. A su vez, es imposible desligar la política en materia de legislación electoral de los otros distintos aspectos tácticos y ~~estrategias~~ de las diversas tendencias y grupos.

Aunque el objeto de ^{este} estudio se ciñe estrictamente al período 1931-1936, era metodológicamente inevitable abordar dicho período desde una perspectiva histórica. Ello por varios motivos. Primero, por cuanto las prácticas electorales de un país no pueden cortarse de raíz tras un cambio de régimen como el del 14 de Abril. Segundo, porque los condicionamientos ideológicos de un determinado momento histórico no pueden ~~desentendarse~~ ^{desligarse} de la tradición política que le ha precedido, tanto en un pasado inmediato como en un pasado más remoto. El capítulo sobre los antecedentes históricos de la legislación electoral del período 1931-1936 sólo tiene, por tanto, una utilidad funcional respecto a estas dos finalidades y no pretende, en modo alguno, ser una investigación ~~electoral~~ ^{exhaustiva} del liberalismo español.

La Introducción sólo intenta ser una aproximación a los grandes problemas que la temática electoral planteaba a los políticos de la República. Dicha Introducción es fruto de una reflexión sobre el tema previa al estudio del período español 1931-1936 en el aspecto electoral, y necesario, creo, para comprender correctamente el mismo. A semejanza de lo manifestado al referirnos a los antecedentes históricos, sólo pretende tener un carácter meramente funcional -- respecto al objeto de la tesis.

El centro de la tesis propiamente dicha abarca entonces los capítulos tercero a sexto. En ellos se intenta describir lo más fiel y detalladamente posible - la nueva legislación electoral que introduce la República, tanto desde el punto de vista jurídico-formal como desde el aspecto político, estudiando, por tanto, la génesis de la ley, las controversias que ella originaba, las distin

tas posiciones frente a la misma y las consecuencias políticas que conllevaba su puesta en práctica. Igualmente se recogen -como parte de este aspecto político- los diversos y fallidos, intentos de reforma global. El esfuerzo principal realizado en estos capítulos ha consistido en dar el máximo de información -convenientemente valorada- respecto al tema, sin desbordarlo. Ello ha sido el resultado de un estudio previo sobre la vida política en la época de la Segunda República- que, sin formar un cuerpo aparte en nuestro trabajo, está subyacente a lo largo del mismo. Somos conscientes, sin embargo, de las dificultades que presenta un método como éste y, por tanto, de las lagunas e insuficiencias que podemos encontrar en sus resultados si no se obvian estas dificultades.

En ningún caso se ha pretendido dar una interpretación política de la República desde la inédita perspectiva de las leyes electorales. Ello no obsta para que, en las conclusiones, extraigamos determinadas consecuencias políticas del análisis de estas leyes. Consecuencias que intentamos fundamentar a lo largo de la tesis. Ello no puede tener otro mérito que el muy escaso de ser un terreno poco estudiado y el haber ido en la investigación con gran tiento y sobre documentos de primera mano al tratar cada tema y cada período.

Finalmente es preciso decir que la tesis se ha hecho con el convencimiento de que en el estado actual de la investigación en las ciencias sociales españolas, es mejor intentar establecer objetivos modestos e intentar cumplirlos que explicaciones más globales sin investigaciones de base suficientemente probadas. Entre estas coordenadas se inscribe el presente trabajo. La pretensión final del mismo no va más allá de intentar contribuir -con el estudio de una parcela concreta- a la reconstrucción histórica del período republicano, tan mal conocido todavía, y que tanto peso ejerce sobre nuestro presente y nuestro futuro colectivos.

CAPITULO PRIMERO. INTRODUCCION AL DERECHO ELECTORAL

Se parte de dos puntos básicos. Primero, que todo conjunto de leyes electorales supone una estructura compleja en la que cada una de las piezas que la componen depende estrechamente de las demás y viceversa. No puede, por tanto, estudiarse una parte sin referirse a su inserción en el conjunto; ni analizarse el conjunto sin referirse a cada uno de sus principales componentes.

En segundo lugar hay que tener claro el papel que juega la representación en el Estado liberal. Porque, en efecto, hablar de "Estado representativo" no es más que una falacia ideológica. Si analizamos la realidad podemos ver que en el Parlamento están representados algunos sectores sociales, en el mejor de los casos -realmente excepcionales- todos los sectores e incluso, dejando ir la imaginación, en correspondencia a su fuerza dentro de la sociedad. Con lo cual se llega a la conclusión de que el Parlamento puede ser representativo pero el Estado ya es cosa distinta. Y esto aún teniendo en cuenta lo que es un régimen parlamentario clásico, es decir, un régimen en que la cámara popular elija el jefe de gobierno, controle el ejecutivo, discuta y apruebe las

leyes y sea el foro público de los problemas políticos del país. Pero al lado de todo ello está una burocracia, unas "fuerzas de orden", unas jurisdicciones y una estructura social que imposibilita la participación.

Sin embargo, el Estado -la organización política que asegura un determinado "orden" en la sociedad- nace de la misma estructura social y, precisamente, para mantener esta estructura; es decir, representa a algo y a alguien; por tanto, todo Estado, es representativo de algo y de alguien. Lo que difícilmente sucede es que el Estado exprese la proporción de fuerzas que componen el Parlamento; representa, en cambio, las fuerzas dominantes en la sociedad. En caso contrario puede surgir ^{un} conflicto que lleve a una revolución que dará paso -y "representará"- un nuevo equilibrio de fuerzas y la construcción y defensa de un nuevo orden social.

Por tanto, después de rechazar el radicalismo antirepresentativo -de democracia directa- que propugnaba la obra de Rousseau, el constitucionalismo francés y, más tarde, todo el europeo, imita -como ya hizo, en parte, la constitución norteamericana de 1787- el Parlamento británico. Esta será la modalidad representativa liberal que se impondrá en el siglo XIX. Con ella, dos principios esenciales: 1º, los diputados representan a todo el pueblo y no sólo a las circunscripciones por donde han sido elegidos; y 2º, los diputados no pueden recibir mandato imperativo alguno y, una vez elegidos, quedan desligados de sus votantes y con plena libertad de acción. A partir de ahí, con el voto censitario y/o la manipulación de las elecciones, se salva el escollo - que podía llegar a convertir la necesidad de un más amplio consenso social, que expresara con fidelidad la nueva alianza de clases situadas en la base - del Estado, en un peligro para estas mismas clases. Y una vez surja un movimiento obrero organizado y pertrechado, además, con una teoría revolucionaria -el marxismo-, la vía del sufragio universal integrador al Estado pseudo-representativo sumirá a este movimiento obrero en la impotencia y la lucha - sin salida. En caso de que estas vías integradas no sean cauces suficientes, siempre tiene el Estado los aparatos policiales y jurisdiccionales necesarios para ejercer una "suficiente" represión que devuelva las situaciones a los cauces previstos.

En este esquema, por tanto, el sufragio liberal aparece como una necesidad - de control social útil por parte de las clases dominantes hasta el momento - en que se pone en peligro el dominio del Estado por estas mismas clases. Llegados ahí, la opción es clara y todo canal de comunicación a través del sufragio es eliminado. Ello lo vemos evidenciado en los Fascismos. Por su parte, las clases dominadas acuden al sufragio liberal cuando otra posible salida para conquistar el Estado se les hace difícil. Aunque si bien el sufragio ha servido para integrar capas potencialmente revolucionarias e ir logrando un equilibrio social que beneficiaba sobre todo a los sectores dominantes, - también es verdad que ha sido en los países donde no se ha permitido un sistema de sufragio liberal aquellos en que la explotación ha revestido caracteres más intensos y el descontrol total de los gobernantes ha conducido a mayores opresiones. Por tanto una evaluación del sufragio dentro del Estado liberal no puede ser simplemente negativo sino que ha de matizar también otros aspectos.

Por último hay dos aspectos que deben subrayarse. En primer lugar no se puede hablar de sufragio universal en abstracto sino que hay que analizar qué fun-

ción cumple, en concreto, en cada país. Para ello es preciso analizar toda -- la organización de poderes políticos, tanto en las leyes constitucionales como en la práctica política y deducir de ahí el peso que el sufragio tiene en los aparatos del Estado. Porque el sufragio puede emplearse para elegir a diputados que integren un Parlamento mermado de facultades ante un ejecutivo poderoso. O bien porque el sistema de encuadramiento en partidos sea tan rígido -- que impida la libre facultad de elección. O porque los medios de comunicación de masas y la censura ideológica ante las elecciones sea tan decisiva que impida un clima de libertades mínimas y desvirtue los resultados electorales. -- En cada caso, el sufragio tendrá un diferente valor y una distinta influencia en la esfera estatal.

El otro aspecto que queríamos destacar es comparable al argumento ad absurdum de los escolásticos. Si en una sociedad los ^{gobiernos} gobernantes no eligen a los gobernantes, ¿cómo son designados éstos?. Según Duverger hay tres métodos: la herencia, la cooptación, la conquista. Y, efectivamente, pocos métodos más podríamos encontrar. Por tanto, parodiando una famosa frase de Churchill, la elección de los gobernantes por los gobernados es el peor método de designar a aquellos. Este es pues el terreno en que debe situarse la cuestión: no se pone en tela de juicio la necesidad de elegir a los gobernantes; las dificultades surgen al tratar cómo estos deben ser elegidos. Estas dificultades son el telón de fondo ante el cual discurre cualquier cuestión de Derecho electoral. Resolver estas dificultades es favorecer a unos u otros de los intereses sociales enfrentados.

Tras estas consideraciones se analizan desde una perspectiva jurídica y sociológica los siguientes aspectos:

1. Capacidad para ser elector: requisitos.

- 1.1 Capacidad, incapacidades e inscripción en el censo.
- 1.2 Fundamentos reales de la capacidad electoral.
- 1.3 Los requisitos necesarios de capacidad.
 - 1.3.1 La nacionalidad y la ciudadanía.
 - 1.3.2 La edad.
 - 1.3.3 El sexo.
 - 1.3.4 Goce de derechos civiles.
 - 1.3.5 Domicilio.
 - 1.3.6 Requisitos de carácter económico e intelectual.
- 1.4 Las incapacidades.
 - 1.4.1 Locos y retrasados mentales.
 - 1.4.2 Condenados a determinadas penas.
 - 1.4.3 Sanción penal electoral.
 - 1.4.4 Mendigos, concursados y quebrados, defraudadores del fisco.
 - 1.4.5 Funcionarios públicos y militares.
 - 1.4.6 Causas de indignidad nacional.

2. El cuerpo electoral, sufragio universal y sufragio restringido.

- 2.1 Concepto de cuerpo electoral.
- 2.2 Sufragio universal y sufragio restringido.

1.

3. El censo electoral.

- 3.1 Concepto. Objeto.
- 3.2 Censo, circunscripciones y partidos.
- 3.3 Organización. Recursos.
- 3.4 Tipos de censo.

4. Los elegibles. Los candidatos.

- 4.1 Elegibles y candidatos.
- 4.2 Requisitos para ser elegible.
- 4.3 Los candidatos.
- 4.4 Incompatibilidades.

5. Los modos de escrutinio.

- 5.1 Los sistemas mayoritarios.
 - 5.1.1 Mayoría simple.
 - 5.1.2 Mayoritario con segunda vuelta.
 - 5.1.3 Voto alternativo.
 - 5.1.4 Voto único no transferible.
 - 5.1.5 Voto limitado.
 - 5.1.6 Voto acumulativo.
 - 5.1.7 Sistema de puntuación y sistema francionario.
 - 5.1.8 Voto por acumulación.
- 5.2 Los sistemas proporcionales.
 - 5.2.1 Voto único transferible.
 - 5.2.2 Sistemas de lista.
 - 5.2.2.1 Resto mayor.
 - 5.2.2.2 Divisor electoral.
 - 5.2.3 Variantes del sistema: críticas a la lista bloqueada.
 - 5.2.3.1 El voto preferente.
 - 5.2.3.2 Voto negativo
 - 5.2.3.3 "Pannachage" entre varias listas.
- 5.3 Sistemas electorales y partidos.

6. Las circunscripciones.

- 6.1 Criterios para establecer las circunscripciones. Corrupciones.
- 6.2 Circunscripciones uninominales y plurinominales.
- 6.3 Organización electoral de las circunscripciones: colegios y mesas electorales.
- 6.4 Circunscripciones y partidos.

7. El voto.

- 7.1 Los efectos que produce el voto. Clases.
 - 7.1.1 Directo e indirecto.
 - 7.1.2 Igual y reforzado.
 - 7.1.3.1 Voto plural.
 - 7.1.3.2 Voto múltiple.
 - 7.1.3 Individual y corporativo.
 - 7.1.4 Facultativo y obligatorio.

La forma de votar. Clases.

7.2.1 Público y secreto.

7.2.2 Uninominal y de lista.

7.2.3 Personal e imposibilidad material del mismo.

7.2.3.1 Voto por correspondencia.

7.2.3.2 Voto por delegación.

7.2.3.3 Voto "sur place"

8. Las elecciones como proceso.

8.1 Operaciones preliminares.

8.1.1 Confección del censo electoral.

8.1.2 Delimitación de circunscripciones.

8.1.3 Convocatoria de elecciones.

8.1.4 Proclamación de candidatos.

8.2 Votación.

8.2.1 Constitución de mesa electoral.

8.2.2 Inicio de la votación.

8.2.3 Cierre de la votación.

8.3 Escrutinio y proclamación de diputados.

8.3.1 Escrutinio en los Colegios.

8.3.2 Escrutinio general.

8.3.3 Proclamación de diputados electos.

8.4 La justicia electoral.

8.4.1 Por la cámara parlamentaria.

8.4.2 Por el poder judicial.

8.4.3 Por un organismo independiente.

CAPITULO SEGUNDO. EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL Y LAS LEYES ELECTORALES.

(1808-1931)

Al estudiar una ley electoral deben analizarse todos sus aspectos poniéndolos en relación con el sistema social y político sobre el que va a operar, y teniendo también muy en cuenta el peso de las costumbres electorales de cada país.

La historia política española del siglo XIX y principios del XX nos muestra palpablemente cómo la organización de poderes establecida en las constituciones de corte liberal era sistemáticamente conculcada a través, precisamente, del sistema de sufragio. Con muy pocas excepciones, estas leyes favorecían el falseamiento de la opinión del ya reducido cuerpo electoral. Ello permitía una fachada de aparente constitucionalismo liberal a un sistema que perpetuaba estructuras preliberales. Las diferencias económicas, sociales y políticas entre las diversas regiones españolas hicieron que las mismas leyes tuvieran efectos distintos según el lugar donde se aplicaran.

Los intentos de cambiar esta ^{situación} sistema a partir de la transformación del sistema electoral tuvieron gran peso a partir de principios de siglo, constituyendo uno de los centros de interés de las distintas ^{corrientes} llamadas regeneracionistas. Sin embargo, bajo tendencias representativas del regeneracionismo - de derechas (Maura) se promulgó la ley electoral de 1907 que siguió permitiendo el falseamiento del sufragio. Los diversos intentos de cambiarla -en sentido positivo- bajo la estructura política de la monarquía, no sólo fracasaron sino que pusieron de manifiesto la absoluta -y lógica- impotencia para transformar, desde dentro, la clave de bóveda en que se apoyaba el mismo régimen político.

En este breve capítulo no nos proponemos estudiar la legislación electoral española de los siglos XIX y XX, tan poco investigada, sino, de modo más modesto, intentar periodizar la historia del siglo XIX y principios del XX - desde el punto de vista de la legislación electoral, como introducción necesaria -para ver el peso de la tradición, a que antes nos referíamos- al estudio del período republicano.

Las fuentes de la legislación electoral se sitúan en tres niveles: en las -- Constituciones, en las leyes electorales y en los decretos, órdenes, circulares, etc. referentes a elecciones. En este capítulo se estudian únicamente los dos primeros niveles centrándolos en cuatro puntos: cuerpo electoral, tipo de sufragio, división territorial del mismo y modo de escrutinio.

1. SUFRAGIO UNIVERSAL Y SUFRAGIO CENSITARIO (1808-1890)

1.1 El sufragio indirecto (1810-1835)

En el Estatuto de Bayona de 6 de Julio de 1808 las Cortes están organizadas por estamentos y el estamento del pueblo tiene un complicado sistema de elección indirecto y censitario. Propiamente no es un sistema representativo liberal.

El primer sistema representativo liberal hay que atribuirlo a la convocatoria de Cortes de Cádiz que establece el sufragio universal indirecto en tres grados -parroquia, partido y junta provincial-. La Constitución de 1812 confirmará este sistema y regulará minuciosamente todo el completo proceso electoral.

Producto del Estatuto Real de 10 de ^{Abril de} 1834 será la ley electoral de 20 de Mayo de 1834 que tiene tres características básicas: sistema de elección indirecta en dos grados, derecho de voto limitado a un número muy pequeño de poblaciones y un cuerpo electoral cuantitativo y cualitativamente muy reducido. El sufragio estaba, por tanto, muy restringido. Se aplicó en las elecciones de 1836, en que votó un 0,5 o un 0,6 de la población española.

1.2 El sufragio censitario (1836-1868)

Un R.D. de 1836 reformaba el sistema electoral instaurando la elección directa. Puede considerarse la primera norma electoral española moderna.

Se amplía el cuerpo electoral a las clases burguesas, se garantiza la seriedad del procedimiento, se forman circunscripciones provinciales y se establece un sistema mayoritario plurinominal a dos vueltas. La constitución de 18 de junio de 1837 y la ley electoral de 20 de julio del mismo año ^{continúan en} ~~no constituirían una~~ línea del R.D. de 1836 y afirman la ampliación del cuerpo electoral, ~~la~~ circunscripción provincial y la elección directa. Pero la situación se hace peligrosa para las clases dominantes y se produce la reacción que culminará en la Constitución moderada de 1845. La ley electoral de 18 de Marzo de 1846 restringirá el cuerpo electoral e instaurará la elección por distritos uninominales. Con esta y otras medidas los moderados se mantendrán sólidamente en el poder hasta 1854. Tras el fracaso del bienio liberal la legislación moderada tendrá un momento de apertura que en el terreno electoral se trasluce en la ley de 1865 que ampliaba sustancialmente el cuerpo electoral. Sin embargo, no cambian lo que hacia que las elecciones fueran una auténtica farsa: la elección por pequeños distritos uninominales. El caciquismo ya era la norma habitual.

1.3 El sufragio universal (1868-1876)

Tras la "gloriosa", el 9 de ^{Noviembre de} 1868 se instaurará por decreto el sufragio universal, directo y secreto. Las circunscripciones serán provinciales. Bajo este decreto se realizaron las elecciones para las constituyentes de 1869, una de las elecciones más "limpias" de toda la historia de España. La Constitución de 1869 admite el sufragio como derecho natural, los diputados representan a la nación y no a los electores y no tienen mandato imperativo de los mismos. Sin embargo, una ley de 1 de Enero de 1871 volvía a establecer el distrito uninominal, lo que evidentemente significaba un paso atrás y una vuelta a las más descaradas prácticas caciquiles. La República mantuvo la misma legislación exceptuando que rebajó la edad electoral a 21 años. Con ello el censo llegaba a cuatro millones y medio de electores. Todavía se mantuvo el sufragio universal en las primeras elecciones de la Restauración, aunque el clima político general (supresión de libertades, persecución de republicanos, etc.) hizo imposible un sufragio sincero. ~~El sistema censitario y censitario. Propiamente no es un sistema repre-~~

1.4 El sufragio censitario (1877-1890)

El primer sistema representativo liberal hay que atribuirlo a la convención. La Constitución de 1876, a pesar de los esfuerzos de Cánovas, no pudo sancionar el sufragio censitario. Este fue regulado en la ley electoral de 1878 que favorecía claramente a los terratenientes y propietarios agrícolas frente a la burguesía industrial. El censo pasó a ser de 846.961 electores, algo menos del 5% de la población. El resto del sistema seguía funcionando a base de distritos uninominales (excepto las grandes ciudades) y sistema mayoritario.

1.5 La ley electoral de 26 de junio de 1890.

La necesidad de reforzar el bloque en el poder hace que el centro político se vaya desplazando hacia el ala liberal del sistema, que exige el sufragio universal. Este llega con la ley de 26 de junio de 1890. Según el artículo 1º "son electores para diputados a Cortes todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civi-

les y sean vecinos de un municipio en el que conste dos años de residencia". Con ello aumenta sustancialmente el cuerpo electoral que pasa de 800.000 electores a 4.800.000, 27 por ciento de la población total. Otra innovación de la ley era la introducción del voto limitado en las circunscripciones plurinominales. Ello contribuyó a debilitar el caciquismo en las ciudades grandes. En lo demás, ^{esto} no cambiaba ^{esto} sustancialmente la legislación anterior.

2. EL CACIQUISMO Y LA LEY DE 1907. LOS PROYECTOS DE REFORMA.

2.1 Sobre el caciquismo.

El caciquismo era un elemento esencial de la estructura social española de la época. En una sociedad agraria, atrasada y pobre, el cacique era el punto de unión entre la oligarquía económico-social y el gobierno central. Se operaba normalmente a través del gobernador civil y las autoridades locales. Todo ello descansaba sobre el supuesto de la inexistencia de auténticos partidos políticos. Los partidos eran, de hecho, una confederación de caciques. Estos operaban no sólo sobre el poder legislativo sino también sobre el ejecutivo y el judicial, sobre todo a nivel de autoridades locales y provinciales. De este modo, el caciquismo era uno de los elementos fundamentales de la centralización.

La crítica al caciquismo -y, por tanto, al sistema electoral- fue el punto neurálgico de la generación regeneracionista. Lucas Mallada, Macías Pica vea y, sobre todo, Joaquín Costa, lo denuncian con apasionamiento. Este último llega a decir: "No se trataba (la Restauración) de un régimen parlamentario con abusos: el abuso es el sistema mismo". La generación posterior, que será la generación de la República, planteará claramente el tema del caciquismo relacionado con el tema de la democracia. En 1914, Ortega y Gasset hablará de dos Españas: la España oficial y la España --real. A partir de entonces surgirán la Liga de Educación Política, la revista "España", el diario "El Sol", la "Revista de Occidente", y las figuras de Manuel Azaña, Luis Araquistain, Julián Besteiro, Fernando de los Ríos, Salvador de Madariaga, Luis de Zulueta, etc. Serán los republicanos de 1931: la expresión intelectual de una moderna burguesía centralista inexistente; de ahí sus contradicciones y, más tarde, sus fracasos. Distinta era la situación en Cataluña, en Galicia y en el País Vasco.

2.2 La ley electoral de 8 de agosto de 1907.

Se dedica especial atención a la ley de 1907 por cuanto es la vigente en el período 1931-36, con las sustanciales modificaciones que introducen en dicho período y que más adelante analizamos.

Esta ley forma parte de los intentos de "revolución desde arriba" de Antonio Maura. La pretensión de Maura era "regenerar" la política sin "regenerar" la sociedad. La ley electoral era una de las claves para regenerar la política. El intento falló en el texto mismo de la ley y por varias razones. En primer lugar mantiene la institución que era ~~el~~ ^{factor} máximo

electoral: el distrito uninominal. A ello se agrega el famoso artículo 29 según el cual los arreglos entre partidos en muchos distritos evitaban la elección misma. Además no ampliaba el cuerpo electoral, la redacción de la ley era confusa y, finalmente, muchas de las cláusulas destinadas a "purificar" las elecciones estaban hechas para que no se cumplieran nunca. El balance, por tanto, no es favorable y bajo esta ley el caciquismo tuvo su mayor poder. En este punto, y en otros, la revolución desde arriba se mostró como algo utópico, completamente irrealizable.

El análisis pormenorizado de la ley se divide en los siguientes apartados:

- 2.2.1 Capacidad electoral.
- 2.2.2 Obligatoriedad del voto.
- 2.2.3 Elegibles y diputados.
- 2.2.4 El censo electoral.
- 2.2.5 Los diputados como representantes. Sufragio secreto y sufragio limitado.
- 2.2.6 Distritos, colegios y secciones.
- 2.2.7 Los candidatos. Interventores y apoderados.
- 2.2.8 Elección sin votación. Art. 29
- 2.2.9 Mesas electorales.
- 2.2.10 Procedimiento para votar.
- 2.2.11 Escrutinio en los colegios.
- 2.2.12 Los resultados. Certificaciones y actas.
- 2.2.13 El escrutinio general. Actas y certificaciones de la proclamación.
- 2.2.14 Documentos oficiales.
- 2.2.15 Elecciones parciales.
- 2.2.16 Derecho penal electoral.

2.3. Los proyectos de reforma.

Una vez promulgada la ley de 1907, las críticas a la misma y a todo el sistema fueron, lógicamente, constantes, y siguiendo la línea regeneracionista que antes hacíamos referencia. Poco a poco estas críticas fueron unificándose en la petición de un sistema proporcional que tenía como presupuestos el escrutinio de lista y amplias circunscripciones. En 1919, diversos sectores parlamentarios plantearon la necesidad de la reforma. Con fecha 29 de Julio, el 1º de Agosto de 1919 se dió lectura en el Congreso a una proposición no de ley que habían presentado Rafael Gasset (liberal), Miguel Villamueva (liberal), José Manuel Redepal (reformista de Melquíes Alvarez), Indalecio Prieto (sindicalista), Alejandro Lerroux (republicano) y Santiago Alba (liberal), pidiendo una ley electoral con circunscripciones provinciales y sistema proporcional. El gobierno recogió la petición y el 13 de Noviembre siguiente, el ministro de la gobernación Burgos y Mazo leía un proyecto de ley que si bien no recogía todas las aspiraciones introducía profundas reformas: dividía a España en 45 grandes circunscripciones, voto por lista, voto femenino, sistema mayoritario atenuado y Comisión Revisora de Actas emanada del mismo Congreso. Se dejaba, sin embargo, subsistente el artículo 29. En la presentación que Burgos y Mazo

./.

hizo del proyecto decía que se pretendía, fundamentalmente, tres cosas: actuar contra el soborno electoral, dar una más exacta representación del país y robustecer a los partidos ^{agrupados} ~~agrupados~~ por ideas y no por personalidades. El proyecto, sin embargo, no fue llevado adelante.

Volvióse a reproducir el asunto cuando de nuevo los señores Rafael Gasset, Miguel Villanueva, Conde de Romanones, Francisco Cambó, Santiago Alba, Indalecio Prieto y Alejandro Lerroux presentaron el 24 de Febrero de 1921 una proposición no de ley que, alegando las mismas razones, pedía la implantación de un sistema de representación proporcional. El ministro de la gobernación ~~Bugalla~~, que ya tenía un proyecto elaborado, no pudo presentar lo por dificultades políticas. De nuevo, en 1923, la dirección del Partido Social-Popular elevó diversas propuestas para implantar el sistema de representación proporcional. Sin embargo, al parece, ninguno de los dos grandes partidos estaba muy convencido de la necesidad de la reforma. Dichas posiciones no reformistas del sistema electoral son una muestra palpable de lo enraizado que estaba en el régimen político de la Restauración el sistemático falseamiento del voto popular.

La Dictadura, al barrer el sistema político ingeniado por Cánovas y mantenido hasta 1923, olvidó el tema de la reforma electoral. El Anteproyecto de Constitución de 6 de Julio de 1929 adjuntaba también un anteproyecto de ley orgánica de las Cortes del Reino, con numerosos artículos referentes a cuestiones electorales. El carácter de los mismos, sin embargo, no seguía la tradición liberal.

A la caída de la Dictadura, todavía alguna voz hará referencia a la necesidad del sistema proporcional. Nada cambiará, sin embargo, en las elecciones del 14 de Abril de 1931 que fueron ~~causa~~ coyuntural del desplome de la Monarquía. Se celebrarán, todavía, bajo la vetusta y criticada ley de 8 de Agosto de 1907.

CAPITULO TERCERO. LA LEGISLACION DEL GOBIERNO PROVISIONAL PARA LAS ELECCIONES

A EN CORTES CONSTITUYENTES.

El advenimiento de la República.-producto inmediato de unas elecciones ganadas cuantitativamente, pero no cualitativamente, por los representantes de la Monarquía- supuso un comienzo de saneamientos de la práctica electoral a partir de las mismas leyes. La elaboración, con mayores garantías, de un nuevo censo y el decreto del gobierno provisional de 8 de Mayo de 1931 que modifica la ley de 1907, supone un notable avance en este sentido.

1. EL CENSO ELECTORAL.

Un decreto de 25 de Abril de 1931 establecía las reglas para elaborar un nuevo censo electoral. En el decreto destacan dos líneas fundamentales: velar -- por la pureza democrática y elaborar el censo con rapidez. Para ello el decreto propone medidas en tres direcciones:

- a) Para que el censo esté hecho con honestidad se pone la confección del mismo bajo la dirección y tutela de un organismo del gobierno: el Ministerio de Trabajo. Además se crean dos figuras nuevas que garantizan que la tramitación se efectuará limpiamente: los Tribunales del Censo Electoral y los interventores como representantes de los partidos políticos, que fiscalizan la actividad de dichos tribunales.
- b) La democratización se lleva a efecto sobre todo al rebajar la edad de inscripción en el censo a 23 años y, también, a la voluntad implícita en todo el decreto de acercar los organismos burocráticos a los ciudadanos (Oficina de Información y Tribunales electorales, en cada sección) descentralizando así las funciones de la junta del censo.
- c) La rapidez en todo el proceso de rectificación del censo obedece, sin duda, a la voluntad de convocar elecciones aprovechando el clima emocional surgido el 14 de Abril y que hacia prever que los electores podrían, en las urnas, dar el triunfo a la coalición republicano-socialista, exactamente representada en el Gobierno Provisional.

2. EL DECRETO DE 8 DE MAYO DE 1931.

La principal reforma electoral producida durante toda la época republicana -- es, sin duda, el Decreto de 8 de Mayo de 1931. Dicho decreto hace modificaciones sustanciales a la ley de 8 de Agosto de 1907 -- que, por su parte sigue vigente --, modificaciones que en su casi totalidad se mantendrán intactas a lo largo de los años de la República. Sólo la Constitución y la ley de 27 de Julio de 1933 hacen pocas -- aunque importantes -- transformaciones, dando rango de ley a la casi totalidad de las disposiciones del Decreto. Se puede considerar por tanto, que lo dispuesto aquí es esencial dentro de la legislación vigente en las elecciones republicanas.

En la exposición de motivos que precede al decreto se razona que el mismo se hacia indispensable por la necesidad de "acudir a la soberanía popular para que ésta se de a sí misma su ley fundamental". Se manifiesta el propósito de convocar "en breve" las elecciones a Constituyentes. A continuación se especifica la acusación concreta y fundamental al sistema electoral vigente: "el sistema de mayoría por pequeños distritos impersonales dejaba abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas conocidas".

Los principales aspectos innovadores del decreto pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) Cuerpo electoral. Se amplía mínimamente: la edad electoral se rebaja de 25 a 23 años. No se admite el voto femenino.
- b) Elegibilidad. Se amplía la capacidad electoral pasiva a las mujeres y los sacerdotes. 23 años es la edad mínima para ser elegible.
- c) Circunscripciones y secciones. Amplía el antiguo pequeño distrito estableciéndose las siguientes reglas: 1) Como norma general cada provincia formará una circunscripción electoral. 2) El número de diputados a elegir -- por provincia será de uno por cada cincuenta mil habitantes. La fracción superior a treinta mil dará derecho a elegir un diputado más. 3) Las ciudades de Madrid y Barcelona constituirán circunscripción propia. El resto de los pueblos de cada una de estas provincias formarán a su vez circunscripciones independientes de la capital. 4) Las capitales de provincia -- con más de 100.000 habitantes constituirán circunscripción propia juntamente con los pueblos de su partido judicial. Ello afectaba a Córdoba, Granada, Málaga, Murcia, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza. 5) Se exceptúan de estas reglas a Ceuta y Melilla que elegirán un diputado cada una. Las nuevas circunscripciones se dividirán en secciones. Con este -- nuevo sistema de circunscripciones se rompe con uno de los vicios más arraigados en las elecciones españolas; el dominio de los caciques en los pequeños distritos.
- d) Modo de escrutinio. Se pasa del sufragio uninominal en los distritos al -- sufragio por lista en todos los colegios, manteniéndose, aunque con ligerísimas variaciones en la proporción, el voto restringido ya vigente en la ley de 1.907. El sistema de lista también era, como las circunscripciones provinciales, un arma para combatir el caciquismo. El ascendiente -- que podía tener determinada figura sobre los electores se rompía al tener que votar una lista donde había otros votantes desconocidos. También sucedía que un personaje, muy conocido/en otra perteneciente a la misma circunscripción. Ello obligaba a formar coaliciones que procuraran recoger el mayor número de votos posibles. ~~Esto~~ originaba que en momentos de elecciones las uniones más o menos circunstanciales entre diferentes grupos -- fueran decisivas a la hora de la votación. Así tenemos la coalición republicano-socialista en 1931, la CEDA en 1933 y el Frente Popular o el Bloque de Derechas en 1936. Por su parte el voto restringido suavizaba el -- demasiado brusco sistema de mayorías absolutas otorgando puestos a las -- minorías. Sin embargo, este hecho que hubiera ejercido un poder estabilizador sobre el sistema de partidos, se desvirtuaba por lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto que establecía que para ser proclamado diputado, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados, debía obtenerse cuando menos el 20 por cien de los votos emitidos. En caso de no llegar a este tope mínimo del 20 por cien, aún sacando la mayoría relativa, la elección será nula y deberá irse a una segunda vuelta. La intención del gobierno provisional al establecer este tope mínimo era evitar el fraccionamiento de la opinión en pequeñas formaciones políticas e ir a la creación de grandes partidos. Pero lo que se logró, más que grandes partidos, fueron coaliciones electorales, sólo unidas durante las elecciones, o bien partidos teóricamente uniformes pero con grandes diferencias internas (así, por ejemplo, la CEDA o los radicales). Es decir, que las estrategias electorales de nada servían si luego, en la práctica, una vez ganadas las elecciones, los sectores de estas mismas coali-

una delen-
de coman-
para perfec-
ante de uno-

ciones se iban enfrentando entre sí y haciendo estéril la posible labor parlamentaria. Claro ejemplo de ello lo tenemos en la colaboración radical-cedista de 1934-35 o la misma situación del Frente Popular en Mayo y Junio de 1936. Así, el efecto de lograr bloques de pocos partidos compactos —a imitación de Inglaterra y EEUU, también con sistemas mayoritarios— no se lograba al ser sustituidos estos bloques por frágiles coaliciones electorales. Por otra parte, la segunda vuelta acetuaba todavía más el carácter mayoritario del sistema y anulaba en parte los efectos suavizados de la representación de las minorías.

- e) Supresión del artículo 29. El art. 29 de la ley de 1907 permitía a los partidos conservador y liberal repartirse las actas de diputados de muchos distritos sin necesidad de realizar elecciones. Ello hacía que aproximadamente un 30 por ciento del censo electoral no votara.
- f) Admisión de diputados. Se dan mayores facilidades que en la ley anterior para que puedan ser admitidos como diputados personalidades de la vida española que, por sus cargos, antes no podían hacerlo.
- g) Jurisdicción electoral. Se suprime la intervención del Tribunal Supremo en la revisión de Actas y se traslada dicho cometido a la Asamblea Constituyente. Con ello se daba mayor celeridad a la tramitación de las reclamaciones y también se confería a una institución republicana (el Parlamento) una tarea tan delicada, sustrayéndole de una institución tan ligada al antiguo régimen como era el Tribunal Supremo.

3. BALANCE GENERAL.

La elaboración, con mayores garantías, de un nuevo censo y el Decreto de 8 de Mayo de 1931 que modifica la ley de 1907, suponen, por tanto, un notable avance en el sentido de sanear la práctica electoral a partir de las mismas leyes, que era, como hemos dicho, la pretensión del gobierno provisional. Se garantiza la limpieza del censo, se suprimen las instituciones que más inducían a la práctica caciquil (el artículo 29 y el distrito uninominal), las circunscripciones provinciales y el sufragio de lista facilitan el surgimiento de partidos de masas, por encima de las antiguas oligarquías locales. El sentido del decreto parece, pues, encaminarse a possibilitar la participación de un amplio sector popular en el ejercicio del voto.

Junto a esto, el decreto ofrece aspectos de consecuencias menos innovadoras. En primer lugar sólo modifica las normas más claramente procaciquiles de la ley de 1907, dejando el resto de la ley intactas. Singularmente grave fue no transformar la organización y funcionamiento de las juntas del censo en sus tres niveles y, sobre todo, la composición de las mesas de los colegios, tan importantes en el proceso electoral y que estaban, según la ley, en manos de las oligarquías locales, siendo, por tanto, una de las fuentes más claras de manejos electorales ilícitos. En segundo lugar, es una insuficiencia democrática de la nueva legislación la no concesión del voto a la mujer. En tercer lugar, se modifica el sistema de escrutinio y

proclamación de diputados con el voto restringido y el tope mínimo en la primera vuelta, siendo libre la segunda. Favorecerá esta medida a los grandes -partidos y a las coaliciones amplias, perjudicando, lógicamente, a los grupos pequeños. Ello, que podía tener efectos benéficos, evitando el excesivo fraccionamiento de la Cámara, tiene también su cara negativa al dejar sin -portavoces parlamentarios a minorías cualificadas. Todo esto se agrava si -tenemos en cuenta que, debido a su reciente derrota política, la derecha -- fue a las elecciones de junio de 1931 casi totalmente desarticulada, sin -- táctica ni estrategia unitarias. Ello -junto con los efectos de la ley elec- toral- dió como resultado unas Cortes Constituyentes desproporcionadas res- pecto a las corrientes de opinión del país, desproporción -en dirección iz- quierdista- que se puso de manifiesto -con graves consecuencias- al elaborar determinados artículos de la Constitución.

CAPITULO CUARTO. LA CONSTITUCION DE 1931 Y LA CUESTION ELECTORAL.

La Constitución de 1931 se analiza con cierto detalle por ser el marco gene- ral en que debe inscribirse la legislación electoral. Máxime si tenemos en cuenta que se trata de una constitución parlamentaria en que la manera cómo son elegidos los diputados tiene gran importancia. Para comprender la Cons- titución en su exacta medida se estudia la misma desde un punto de vista ge- nético, analizando las fases por las cuales discurre su elaboración y las -tensiones y ~~las~~ transacciones a que da lugar. Con especial atención se ana- lizan, naturalmente, las cuestiones que hacen referencia a ~~eventuales~~ elec- torales. temas

El esquema general del capítulo es el siguiente:

1. El Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora.

- 1.1 El decreto creando la Comisión Jurídica Asesora.
- 1.2 El Anteproyecto de Constitución.
- 1.3 La cuestión electoral en el Anteproyecto.
 - 1.3.1 El cuerpo electoral.
 - 1.3.2 Bicameralidad.
 - 1.3.3 El sufragio.
 - 1.3.4 Elegibilidad e incompatibilidades.
 - 1.3.5 Validez de las elecciones.
 - 1.3.6 Remisiones a la ley electoral.
- 1.4 El Anteproyecto y el gobierno.

2. El proyecto de la Comisión parlamentaria.

- 2.1 La Comisión Constitucional.
- 2.2 El proyecto de la Comisión.
- 2.3 La cuestión electoral.
 - 2.3.1 Cuerpo electoral.
 - 2.3.2 El sufragio.

- 2.3.3 Elegibilidad e incompatibilidades. Validez de las elecciones.
- 2.3.4 Remisión a la ley electoral.
- 2.4 Conclusiones.

3. El debate parlamentario al proyecto constitucional.

- 3.1 La discusión del proyecto constitucional: reglamentación y períodos.
- 3.2 El principio de la soberanía popular.
- 3.3 La igualdad ante la ley.
- 3.4 El sufragio femenino.
 - 3.4.1 El voto femenino en la discusión a la totalidad.
 - 3.4.2 La discusión del artículo 23.
 - 3.4.3 La discusión del artículo 34.
 - 3.4.3.1 El debate del 29 de Septiembre.
 - 3.4.3.2 El debate del 1º de Octubre.
 - 3.4.4 Los intentos de añadir una disposición transitoria sobre el voto femenino.
- 3.5 La edad electoral.
- 3.6 El tipo de sufragio.
- 3.7 Los elegibles. Incompatibilidades.
- 3.8 Validez.

4. La redacción final de la Constitución.

- 4.1 Características generales de la nueva Constitución.
- 4.2 Características del articulado referente a elecciones legislativas.

En la discusión del articulado referente a elecciones los puntos más discutidos fueron la edad y el sexo. El acuerdo en establecer la edad electoral a los 23 años no fue, sin embargo, difícil, por cuanto prácticamente todos eran partidarios de la misma ^{con} excepción de los socialistas, partidarios de los 21. La discusión sobre el voto femenino fue más larga y enconada. Los argumentos en pro y en contra muestran, por lo general, una cierta escasez de amplias miras políticas al contemplar la implantación del sufragio femenino sólo desde el estrecho punto de mira de su inmediata rentabilidad política, es decir, de los posibles rotos que pudieran beneficiar al propio partido. Hay que exceptuar de esta crítica, para ser justos, a la mayoría de los miembros de la Comisión parlamentaria que elaboró la Constitución -con una mención especial para Clara Campoamor- y a la mayoría de diputados socialistas.

Siguiendo la tradición constitucional española, la ley fundamental de 1931 -siente los principios básicos de derecho electoral pero sin entrar demasiado a fondo en ellos.

En la parte dogmática se establecen los principios fundamentales que configuran todo el derecho electoral republicano. El primero es el principio de la soberanía popular que se fija en el artículo 1º al decir que "todos los poderes emanan del pueblo". El segundo principio es el de igualdad en sus dos variantes: primera, igualdad ante la ley (art. 2º) y, segunda, la igualdad jurídica propiamente dicha (art. 25), en el sentido de que no podrán ser fundamento de privilegio jurídico determinados condicionamientos: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas. ~~Los~~ Ambos principios cumplen con lo que suele ser la parte dogmática de una Constitución: establecer las aspiraciones fundamentales de los que la elaboran.

El principio de igualdad se ve aplicado en el artículo 36 que delimita el — cuerpo electoral: podrán votar los ciudadanos de ambos sexos mayores de 23 años. Para otros detalles remite a la Ley electoral. El avance democrático de este artículo es indudable por cuanto amplía el cuerpo electoral al introducir el voto femenino aunque, dadas las características de la sociedad española, dicho voto femenino era una incógnita y se hacía difícil prever qué inclinación podía tomar tal innovación. También era un avance notable el rebajar la edad electoral a los veintitrés años ya que desde la Constitución de 1837 estaba, sin variación, establecida en la edad de 25. ~~1837~~

Este artículo 36 se desarrolla en el 52 al decir que el sufragio será universal. Efectivamente, no habrá restricciones por razones económicas ni culturales —aplicando el espíritu y la letra del principio de igualdad jurídica establecido en el artículo 25—. También el artículo 52 dice que el sufragio será igual, directo y secreto. Igual en el sentido de que el voto individual tendrá el mismo valor cuantitativo para todos los ciudadanos. Directo por cuanto se votará a los candidatos a diputados y no a compromisarios. Y secreto — por cuanto se introducirá en una urna en papeleta cerrada.

La capacidad electoral pasiva —las condiciones para ser elegible— coinciden con la capacidad electoral activa —las condiciones para ser electores—. Hay que ser ciudadano y mayor de 23 años. Además, añade innecesariamente el artículo 53, "sin distinción de sexo ni de estado civil". El artículo 54 remite a una ley de incompatibilidades para ser diputado.

Respecto al organismo que administrará justicia, en última instancia, respecto a la validez de las elecciones y a la capacidad de sus miembros, el artículo 57 señala inequívocamente que será el propio Congreso de Diputados.

Por estos cauces señalados en la Constitución discurrirá el derecho electoral republicano. Quizá lo más notable de todo ello sean una incorporación y una ausencia. La incorporación es el voto femenino, principal novedad de la Constitución en el derecho electoral. La ausencia es que no se señale el modo de escrutinio a seguir. Ello será facultativo de leyes ordinarias. El caballo de batalla, por tanto, una vez aprobada la Constitución, será la lucha entre determinados sectores por implantar el sistema proporcional o el sistema mayoritario. La trascendencia que todo ello tendrá para la República es estudiada en los capítulos siguientes.

CAPITULO QUINTO. LA LEGISLACION ELECTORAL REPUBLICANA (1932-1936)

1. CENSO ELECTORAL.

Diversos decretos regulan en este período la confección de los censos electorales. El más importante es el decreto de 26 de Enero de 1932 que se hace con vistas a incluir a las mujeres en el censo. No revisa, por tanto, — el antiguo censo sino que elabora uno nuevo, y es la base legal de todo el censo republicano.

Un balance de la legislación sobre el censo electoral nos puede llevar a las siguientes conclusiones: 1ª) Hay en toda la legislación un esfuerzo por establecer los máximos controles posibles -por parte de la Administración y -por parte del individuo- para perfeccionar el censo. 2ª) Hay también un esfuerzo por acelerar la formación del mismo. 3ª) Se procura una simplificación en las etapas y los organismos a intervenir. 4ª) El principal motivo del nuevo censo son las modificaciones introducidas por la Constitución al ampliar -prácticamente duplicar- el cuerpo electoral.

2. LA LEY DE REFORMA ELECTORAL DE 27 DE JULIO DE 1933.

Una vez aprobada la Constitución se hacía evidente que una de las primeras leyes a elaborar era la electoral. El decreto de Mayo de 1931 apenas subsanaba los más evidentes desequilibrios de la vieja ley de 1907 y convenía re fundir toda la legislación electoral en una ley con las modificaciones de ampliación del cuerpo electoral que había aportado la Constitución. En el discurso de presentación del gobierno, el 17 de Diciembre de 1931, Azaña afirma que hay cuatro leyes que exigen una aprobación rápida: el Presupuesto, la Ley Agraria, el Estatuto de Cataluña y la Ley Electoral. En 1932, la Comisión Jurídica Asesora prepara un proyecto de Ley Electoral de corte proporcionalista. Aunque el tema de la ley electoral siempre está presente en las declaraciones programáticas del gobierno, no se presenta un proyecto a las Cortes hasta el 1 de Junio de 1933.

La elaboración y contenido de esta ley se analiza en los siguientes apartados:

1. Génesis de la ley de reforma electoral.
2. El proyecto de ley.
3. El dictámen de la Comisión. Los votos particulares.
4. La discusión del dictámen en las Cortes.
 - 4.1 Los turnos a la totalidad.
 - 4.1.1 La intervención del señor Suárez Picasso.
 - 4.1.2 La intervención del señor Gil Robles.
 - 4.1.3 Intervenciones finales.
 - 4.2 La reforma de la división en circunscripciones.
 - 4.2.1 Ceuta y Melilla.
 - 4.2.2 Capitales en circunscripción propia.
 - 4.2.3 Canarias.
 - 4.2.4 Redacción final.
 - 4.3 El modo de escrutinio.
 - 4.3.1 El tope mínimo.
 - 4.3.2 La propuesta del sistema mayoritario sin segunda vuelta.
 - 4.3.3 La nueva reducción sobre el modo de escrutinio y su discusión.
 - 4.3.4 La enmienda del señor Torres Campañá.
 - 4.4 Los apartados h) e i) y las propuestas de artículos adicionales.
 - 4.5 La propuesta del señor Ossorio y Gallardo.
 - 4.6 Aprobación del dictámen y publicación en la Gaceta.

El punto central de la discusión parlamentaria fue la defensa por parte de los señores Gil Robles y Suárez Picallo del sistema proporcional. Una vez visto que la mayoría de la Cámara no lo aceptaba se intentó suavizar, sin lograrlo, el carácter mayoritario del proyecto de ley. Vista desde una perspectiva histórica, la discusión de esta ley muestra una cierta incoherencia política por parte de las fuerzas en lucha. Efectivamente, en el debate sobre la misma, la izquierda -en el gobierno- defenderá y sacará adelante el proyecto mayoritario. La derecha, por su parte, propondrá un sistema proporcional que favorecía los grupos pequeños y no coaligados. Al mismo tiempo que ello sucedía y se aprobaba la ley, el bloque gubernamental comenzaba a resquebrajarse y la derecha acababa de aliarse en la vasta coalición cedista. Las elecciones de Noviembre sancionarán esta incoherencia política con la derrota -exagerada en el Parlamento debido a la ley electoral del gobierno Azaña- de la desunida izquierda.

El texto de la ley fue aprobado con fecha de 27 de Julio de 1933 y apareció en la Gaceta el 28. Según dicho texto sigue vigente la ley de 8 de Agosto de 1907 en lo que no está rectificado por esta ley u otras de la República. Rige también el decreto de 8 de Mayo de 1931 con las modificaciones que a continuación se especifican:

- 1) Circunscripciones. "Constituirán circunscripción propia juntamente con los pueblos que correspondan a sus respectivos partidos judiciales, las capitales cuya población exceda de 150.000 habitantes, formando el resto de los pueblos de la provincia circunscripción independiente. Las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla continuarán eligiendo, como hasta aquí, un diputado cada una."
- 2) Proporcionalidad entre mayorías y minorías. Se conservará la que establecía el artículo 7º del Decreto de 8 de Mayo de 1931.
- 3) Número de votos necesarios para ser proclamado candidato en primera vuelta. Al escutar los votos válidos, para ~~producir~~^{producir} ~~diputado~~ en primera vuelta, la votación tendrá que reunir una característica: que uno o varios candidatos haya obtenido como mínimo el 40 por cien de los votos escrutados. En ese caso, si los restantes candidatos hubieren obtenido un número de votos superior al 20 por cien de los escrutados válidamente y entre aquéllos y éstos quedara cubierto el número total de vacantes a elegir, la proclamación alcanzará a todos los que reúnan estas condiciones. Naturalmente, entre los que cumplen estos topes máximos y mínimos, serán proclamados los que obtengan mayoría.
- 4) La segunda vuelta. En el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera el 40 por cien de los votos o en el caso de que todos los escaños a que tenga derecho aquella circunscripción no se cubrieran según los topes máximos y mínimos a que hacíamos referencia en el apartado anterior, se celebrará una segunda vuelta electoral el segundo domingo después de la primera. En esta segunda vuelta sólo podrán presentarse válidamente los que en la primera hayan obtenido más del 8 por cien de los votos escrutados. Cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos minoritarios obtuviera el ocho por cien, quedará libre la elección en segunda vuelta para puestos vacantes. En el caso de que no haya otros candidatos con más del ocho por cien que el número justo de escaños a cubrir, estos

candidatos quedarán proclamados definitivamente.

Por tanto, el sentido general de la ley, es acentuar el carácter ya marcada mente mayoritario del sistema anterior. Este carácter mayoritario se exagera en dicha ley al establecer los topes máximos y mínimos del 40 y 20 por ciento de los votos válidamente escrutados para poder salir elegido; y también - el restringir el acceso a la segunda vuelta.

Esta ley tuvo unas consecuencias políticas indudables que podríamos enunciar de la siguiente manera:

- 1º. Favorece las alianzas electorales.
- 2º. Favorece a las mayorías.
- 3º. Favorece a los grandes partidos.
- 4º. Favorece el bipartidismo circunscriptcional.
- 5º. Favorece el multipartidismo parlamentario.
- 6º. Favorece la bipolarización.
- 7º. Favorece el movimiento pendular exagerado.

3. LEGISLACION COMPLEMENTARIA.

Se analiza en este apartado la legislación electoral que aparece en este período en forma de decretos, órdenes o circulares. Tal legislación es agrupada en los siguientes apartados:

- 3.1 Circunscriptciones.
- 3.2 Colegios y mesas electorales.
- 3.3 Habilitación para dar fe pública notarial.
- 3.4 Normas de orden electoral.
- 3.5 Propaganda.

CAPITULO SEXTO. LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL.

Como ya se ha dicho, desde los inicios del régimen republicano se formulan - propósitos de cambiar el sistema electoral. El cambio más radical fue el que introdujo el decreto de 8 de Mayo de 1931. Después la ley de 27 de Julio de 1933. Cambios sustanciales no hubo más. Sin embargo, a lo largo de todo el - lustro, los propósitos de reforma son constantes. Hemos agrupado en un capítulo el estudio de cuatro momentos en que la reforma electoral parece hacer - se posible.

1. EL ANTEPROYECTO DE LA COMISION JURIDICA ASESORA.

Este anteproyecto es elaborado por la subcomisión de leyes políticas de la C.J.A. que tenía como presidente a Don Manuel Pedroso y como vicepresidente a Don Nicolás Pérez Serrano. El presidente de la C.J.A. era don Luis Jiménez de Agüa. El anteproyecto lleva a fecha de 18 de Marzo de 1932, va precedido de una extensa exposición de motivos, tiene 119 artículos, tres artículos adicionales, dos transitorios y una disposición final. Acompañan al anteproyecto varios votos particulares de los miembros de la Comisión.

La modificación principal es la adopción del sistema proporcional. Hay que señalar que ningún voto particular se opuso a ello. Con el sistema proporcional se pretende, sobre todo, la reforma del sistema de partidos. "La representación proporcional, dice la exposición de motivos, aspira a organizar la República sobre bases de afinidad ideológica por agrupaciones políticas y antes trata de dar mandatarios a la Nación que mandatarios a las comarcas (...). Base de todo el sistema es la idea de que el elector debe encuadrarse en una disciplina si quiere que su voto sea eficaz y que el país disponga de instrumentos de gobierno adecuados al momento actual". Otros puntos importantes del anteproyecto son: a) Establece el sufragio como derecho y, por tanto, suprime el voto obligatorio. b) Adapta la capacidad electoral a lo dispuesto en la Constitución para edad y sexo. c) Se perfecciona el censo electoral. d) Se mantiene la circunscripción provincial, con algunas excepciones. e) Se tiende a que los candidatos sean presentados por los partidos o asociaciones políticas; y que sólo puedan presentarse por una circunscripción. f) Se establece las candidaturas en listas cerradas con la imposibilidad, incluso, de modificar el votante el orden previamente fijado en las mismas por preferencia decreciente. Con ello se refuerza el poder de los partidos y, dentro de ellos, de los órganos directores de los mismos. g) Se suprime las elecciones parciales, excepto en el caso que la Cámara anule las elecciones en una circunscripción por irregularidades electorales y deban repetirse.

2. EL MOVIMIENTO DE REFORMA ELECTORAL EN CATALUÑA.

Por iniciativa de la Lliga se organiza una campaña en favor del sufragio proporcional en Cataluña. Ello se plasma en un documento dirigido al Presidente de la Generalitat Francesc Macià suscrito por los representantes de los siguientes partidos: Partido Radical, Unió Democràtica de Catalunya, Partido Tradicionalista, Partido Catalán del Centro, Concentación Española, Confederación Democrática Federal, Bloc Obrer i Camperol, Federación Comunista Ibérica, Acció Catalana Republicana, Lliga Catalana y Partit Comunista de Catalunya (S.E. de la I.C.). Prácticamente se trataba de todos los partidos con las notables excepciones de Esquerra Republicana y Unió Socialista. Se pedía que se instaurase la "representación proporcional para y simple, esto es, dando a cada partido que tome parte en las elecciones el número de lugares que le correspondan a los votos que haya obtenido". En el mismo sentido se trasmite un telegrama al Presidente del Gobierno de la República. En los años siguientes, la Lliga, tanto en Cataluña como en las Cortes o el gobierno, siguió defendiendo el sistema proporcional.

3. EL PROYECTO DEL GOBIERNO SAMPER.

El 4 de Julio de 1934, el entonces Presidente del Consejo Ricardo Samper lee en la Cámara un proyecto completo de ley electoral. En realidad se trata -- del Anteproyecto de la Comisión jurídica Asesora con alguna ligera variación en lo que hacía referencia al censo, a las circunscripciones, al número de diputados por circunscripción, a los candidatos y al modo de escrutinio. -- Se trata, en definitiva, de retoques sin importancia y se mantienen los dos puntos centrales del Anteproyecto: el sufragio proporcional y la lista cerrada.

El verano y la crisis de Octubre postergaron la discusión. A finales de Noviembre se reunió la Comisión encargada de dictaminar sobre el proyecto y -- se dibujan en su seno dos tendencias claramente definidas: los mayoritarios (radicales y agrarios) y los proporcionalistas (la CEDA y la Lliga). La izquierda se encontraba en aquel momento al margen del trabajo parlamentario.

4. LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL EN 1935.

Cuando más cerca se estuvo de que cristalizaran los intentos reformistas -- electorales fue en 1935. Un cambio de legislación electoral en dicho año -- hubiera podido desviar el rumbo que más tarde tomó la República. Dicho cambio, sin embargo, no se llevó a cabo por las contradicciones y ceguera política del bloque gubernamental.

En Enero de 1935 el gobierno aprueba un proyecto de ley elaborado por el -- ministro de la CEDA don Manuel Giménez Fernández basado en el sistema proporcional. Sin embargo este proyecto fue boicoteado desde dentro del mismo gobierno por los radicales. Por su parte, la extrema derecha -- agrarios, monárquicos e, incluso, algunos radicales -- quería volver al distrito uninominal. Sólo la CEDA y la Lliga estaban a favor del sistema proporcional. Se elaboraban fórmulas intermedias que también fracasan.

En Junio una fórmula propuesta por Cambó parece que logra el acuerdo de -- todos: voto restringido según el artículo 21 de la ley de 1907, supresión -- del quorum del 40 por cien, división de las circunscripciones que elijan -- más de 10 diputados. Sin embargo, el aparente acuerdo no llega a cristalizar en proyecto de ley. Un intento de reforma para instaurar el sufragio mayoritario en las circunscripciones pequeñas y el proporcional en las grandes, es protagonizado por Lerroux: tampoco va adelante. Otros proyectos de la Comisión de Cortes, de Portela Valladares, de Rahola y de Ventosa en -- nombre de la Lliga, y varios más, también fueron desechados.

Las vicisitudes de esta non nata ley electoral muestran la inestabilidad, la falta de estrategia, poco entendimiento y cortedad de miras de la mayor parte de los componentes del bloque gubernamental. Tras ello, se iniciaba la ^{manipulada} ~~arriesgada~~ para la derecha, de ir a unas próximas elecciones legislativas. La reforma electoral, tan necesaria, había sido víctima de una -- coalición gobernante resquebrajada y del egoísmo de unos partidos que sólo

pensaban en la supervivencia electoral. Hay que salvar de esta actitud a la Lliga Catalana y a determinados sectores de la CEDA que, en todo este período, y en lo referente a la cuestión electoral, se mostraron coherentes de principio a fin. En la izquierda -estando en formación el Frente Popular- las posturas favorables al sistema mayoritario eran, por lo menos, más coherentes. Se llegó así a Febrero de 1936 con el mismo sistema electoral que en 1933.

En las elecciones de Febrero de 1936, el movimiento pendular exagerado que fomenta la ley electoral vuelve a manifestarse pero esta vez favoreciendo -también excesivamente- a la unión de izquierdas. De nuevo, la ley electoral superrepresenta a la contraria. Y la Cámara resultante de todo ello -por la posición clave que ocupaba en la distribución de poderes políticos establecida en la Constitución- sería protagonista importante en el trágico desenlace que se aproximaba.

CAPITULO SEPTIMO. CONCLUSIONES.

Como conclusión general -y dejando aparte los numerosos aspectos parciales que han ido saliendo a lo largo del trabajo- debe resaltarse la importancia que cobra la legislación electoral en un régimen político parlamentarista -como era el de la II República Española. La reforma electoral, tan deseada por los sectores marginales al establishment de la Monarquía, toma realidad a los pocos días de proclamada la República mediante el decreto de 8 de Mayo de 1931 que favorece el saneamiento de las elecciones a Constituyentes. Se trataba, sin embargo, de una reforma provisional y ello era reconocido -por sus mismos redactores. La ley electoral de 1933, que además exagera las tendencias mayoritarias y desniveladoras del antedicho decreto, no representa ninguna alternativa global al sistema electoral, ni es una respuesta a la esperada reforma; de nuevo, es una modificación coyuntural. El fracaso de los intentos sucesivos protagonizados por el bloque derechista no son más que el resultado de la imposible coalición de aquellas fuerzas políticas y Sociales. En definitiva, tanto los gobiernos de izquierdas como los de derecha fueron desafortunados o impotentes para elaborar una legislación electoral que evitara la destrucción de la posible convivencia republicana y que tendiera a consolidar la fórmula política nacida el 14 de Abril de 1931. Dada la configuración general de los poderes constitucionales este fracaso debe ser tenido muy en cuenta en el momento de hacer balance del período político español 1931-1936.

LEGISLACION ELECTORAL DE LA

SEGUNDA REPUBLICA ESPAÑOLA

Francisco de Carreras Serra

Tesis presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad -- Autónoma de Barcelona para aspirar al grado de doctor en derecho y realizada bajo la dirección del catedrático de Derecho Político de la Universidad de -- Barcelona don Manuel Jiménez de Parga.

Barcelona, Noviembre de 1973.

Tris. J. Lerdón - P.

José M. Gil ^{v.}
Riosley

J. de Parga

Guillermo Casacero

Cafolla

Sobresaliente cum laude

"El Estado es el más glacial de los monstruos. Miente fríamente, y de su boca sale esta falacia: Yo, el Estado, soy el -- pueblo".

Federico Nietzsche (Así hablaba Zaratustra).

"Cuando las minorías inteligentes, que se rán siempre las minorías propietarias, en cuentran que es imposible mantener en --- igualdad de derechos con ellos a la muche dumbre; cuando vean que la muchedumbre se prevalece de los derechos políticos que se le han dado para ejercer tiránicamente la soberanía ..., buscarán dondequiera la -- dictadura, y la encontrarán".

Antonio Cánovas del Castillo (Problemas Contemporáneos)

00001

PRELIMINAR

00000

00002

1. Estudiar el sistema electoral de un Estado liberal tiene gran importancia para intentar descubrir -- los mecanismos reales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Para ello habrá que analizar además de las leyes escritas el funcionamiento real de las mismas; los instrumentos de estudio serán, por tanto, no sólo -- de carácter jurídico sino también político, sociológico, geográfico, económico, etc.

2. El presente estudio se ha limitado a usar instrumentos de análisis jurídico-políticos. Ello quiere -- decir que el objeto de estudio han sido las leyes promulgadas, los proyectos de ley y, como telón de fondo, las fuerzas políticas que pugnaban por defender una postura u otra ante las mismas.

3. Se ha partido de la base que toda legislación del Estado favorecía a determinados intereses ligados a sectores de población y perjudicaba a otros. La promulgación de unas leyes y la oposición a otras ponía así -- de manifiesto el juego real de fuerzas políticas subyacente en toda vida parlamentaria. En este sentido, el -- estudio de una materia eminentemente política como la -- electoral contribuye a descubrir este juego de fuerzas.

A su vez, es imposible desligar la política en materia de legislación electoral de los otros distintos aspectos tácticos y estratégicos de las diversas tendencias y grupos.

4. Aunque el objeto de estudio se ciñe estrictamente el período 1931-1936, era metodológicamente inevitable abordar dicho período desde una perspectiva histórica. Ello por varios motivos. Primero, por cuanto las prácticas electorales de un país no pueden cortarse de raíz tras un cambio de régimen como el del 14 de Abril. Segundo, por cuanto los condicionamientos ideológicos de un determinado momento histórico no pueden deslindarse de la tradición política que le ha precedido, tanto en un pasado inmediato como en un pasado más remoto. El capítulo sobre los antecedentes históricos de la legislación electoral del período 1931-1936 sólo tiene, por tanto, una utilidad funcional respecto a estas dos finalidades y no pretende, en modo alguno, ser una investigación sobre la legislación electoral del liberalismo español.

5. Igualmente, la Introducción solo intenta ser una aproximación a los grandes problemas que la temática electoral planteaba a los políticos de la República. Dicha Introducción es fruto de una reflexión sobre el

00004

tema, previa al estudio del período español 1931-1936 - en el aspecto electoral, y necesario, creemos, para comprender correctamente el mismo. A semejanza de lo manifestado al referirnos a los antecedentes históricos, sólo pretende tener un carácter meramente funcional respecto al objeto de la tesis.

6. El centro de la tesis propiamente dicha abarca entonces los capítulos tercero a sexto. En ellos se intenta describir lo más fiel y detalladamente posible la nueva legislación electoral que introduce la República, tanto desde un punto de vista jurídico-formal como desde el aspecto político, viendo, por tanto, la génesis - de la ley, las controversias que ella originaba, las -- distintas posiciones frente a la misma y las consecuencias políticas que conllevaba su puesta en práctica. -- Igualmente se recogen -como parte de este aspecto político- los diversos, y fállidos, intentos de reforma global. El esfuerzo principal desarrollado en estos capítu los ha consistido en dar el máximo de información -convenientemente valorada- respecto al tema, sin desbordar lo. Ello ha sido el resultado de un estudio previo sobre la vida política en la época de la Segunda República -- que, sin formar cuerpo aparte en nuestro trabajo, está subyacente a lo largo del mismo. Somos conscientes, sin

embargo, de las dificultades que presenta un método como éste y, por tanto, de las lagunas e insuficiencias que podemos encontrar en sus resultados si no se obvian estas dificultades.

7. En ningún caso hemos pretendido dar una interpretación política de la República desde la inédita perspectiva de las leyes electorales. Ello no obsta para -- que, en las conclusiones, extraigamos determinadas consecuencias políticas del análisis de estas leyes. Consecuencias que intentamos fundamentar a lo largo de la tesis y que, modestamente, pretenden cimentar mejor los análisis de sociología electoral ya elaborados y, sobre todo, en curso de elaboración. Ello no puede tener otro mérito que el muy escaso de ser un terreno poco estudiado y el haber ido nosotros con gran tiento y sobre documentos de primera mano al investigar cada tema y cada período.

8. Finalmente, y con carácter general, quien esto escribe cree firmemente que en el estado actual de la investigación en las ciencias sociales españolas, es mejor establecer objetivos modestos e intentar cumplirlos que explicaciones más globales sin investigaciones de base suficientemente probadas. Entre estas coordenadas

00006

se inscribe el presente trabajo. La pretensión final -- del mismo no va más allá de intentar contribuir -- con el estudio de una parcela concreta- a la reconstrucción -- histórica del período republicano, tan mal conocido todavía, y que tanto peso ejerce sobre nuestro presente y nuestro futuro colectivos.

00007

C A P I T U L O P R I M E R O

I N T R O D U C C I O N A L D E R E C H O E L E C T O R A L

=====

=====

I.- LA REPRESENTACION POLITICA EN EL
ESTADO LIBERAL.

=====

La primera dificultad con la cual tropezamos al iniciar este apartado es la de poder delimitar un concepto de Estado liberal. Efectivamente, es dudoso poder dar una definición omnicomprensiva del mismo. Y si es dudosa su existencia como idea, más lo será todavía su existencia en la realidad material. Sin embargo, una larga tradición, a la que es ineludible referirse, llama Estado liberal al Estado representativo. Y parece como si una y otra cosa fueran indeslindables.

Advertir que a nosotros no nos lo parecen, es -- obligado antes de comenzar tan complicado como fundamental tema. Es más, llegaremos a afirmar lo siguiente: que todo estado es representativo ¿Cómo podemos hacer tal -- aseveración? Partiendo de las siguientes premisas. En -- primer lugar, vaya por delante que entendemos por Estado una de las formas históricas de organización del poder -- en una sociedad: habrá Estado en aquella sociedad que lo necesite. Con ello se quiere decir que el Estado es una

00009

forma histórica de poder, no algo inevitable. H. Laski, empezaba su conocida obra Introducción a la política con las siguientes palabras: "Todo ciudadano del mundo moderno - es súbdito de un Estado" (1). Lo cual es cierto. Pero a lo que debería, sin embargo, añadirse: "No siempre ha sido así". Y con ello se significaría también que el Estado no es algo natural y establecido para siempre sino -- contingente, histórico y nacido de la estructura misma de la sociedad. ¿Cuándo nació el Estado? Esta es pregunta difícil que no vamos a contestar. Si diremos, sin embargo, que el Estado político, tal como hoy se nos aparece, es de creación moderna y su origen está en la época en que se debilitan los vínculos de dominación feudales y debe surgir un Príncipe capaz de representar durablemente la nueva alianza de fuerzas sociales que irrumpe - en diversos lugares de Europa. Las nuevas condiciones sociales de producción que disuelven las relaciones feudales van produciendo diversas necesidades políticas: centralización, grandes ejércitos para conquistar territorios, aumento de los impuestos, aumento de la burocracia, etc. En definitiva, se necesita crear el Estado moderno.

Este Estado moderno fue llamado, en su primera fase, Estado Absoluto. Esta institución implicaba muchos - cambios respecto de la organización feudal. En primer lug

gar una nueva concepción del poder político. Los cambios sociales determinan que el poder político ya no pueda -- confundirse ni con el poder espiritual (ideológico) de la Iglesia ni con el poder económico de una clase en retroceso, como es la nobleza. Por su parte, el lento crecimiento de la burguesía comercial hace imposible que ésta pueda competir, por el momento, con los propietarios de la riqueza territorial. Ello, a nivel teórico, implica una autonomía de la política, presente ya en Maquiavelo, y una base ideológica de la desacralización de la misma. El primero en percibir esta última necesidad es Hobbes quien, mediante un contrato entre hombres -- contrato que impide la lucha entre los mismos -- construye el modelo más acabado de Estado Absoluto. En segundo lugar, el Estado Absoluto aporta un modelo de crecimiento organizativo del aparato de Estado producto de la ampliación primero y unificación después de los mercados nacionales y las nuevas necesidades que ello comporta. Este hecho -- da lugar a la creación de las grandes naciones-Estados, con el consiguiente carácter territorial de las leyes, -- la creación de fronteras y el crecimiento de los ejércitos. Todo ello ligado a la centralización del poder que está estrechamente vinculado con el tema de la soberanía (Bodinó y Hobbes); soberanía que se ejerce en dos direc-

ciones: frente al enemigo interno -Estado como único centro de poder frente a la Iglesia y la nobleza, residuos de la época feudal- y frente al exterior -frente a otros estados-. El crecimiento cuantitativo del Estado soberano moderno supone, pues, el crecimiento de sus órganos: el ejército, la administración y la justicia, fundamentalmente.

El Estado absoluto tiene, por tanto, los elementos fundamentales de un Estado actual. Cambiará el contenido político, a tenor de las transformaciones económicas y sociales, pero los rasgos estructurales son los mismos. De ellos destacaremos dos: 1º separación entre Estado y sociedad (Hegel), lo cual no implica independencia sino todo lo contrario: el Estado es una institución al servicio de la clase dominante de esta sociedad (Marx). 2º El Estado ejerce su función directora y moderadora de la sociedad mediante el Derecho (Hobbes) y mediante unos aparatos especialmente dedicados a la represión: Ejército, policía, administración de justicia, Otros sectores de la Administración..(Maquiavelo). El esquema teórico del Estado se encuentra ya completo en estos pensadores citados.

¿Qué aporta pues el liberalismo? Fundamentalmente dos cosas: un concepto de hombre libre y una necesidad de consenso social. El concepto de hombre libre se basa en el hombre individual propietario (2). La necesidad de organizar el consenso social para legitimar el poder va unida a la crisis de los valores medievales que ya se--- apuntaban desde Maquiavelo a Hobbes: secularización, crisis del derecho natural cristiano, transformaciones de las establecidas normas de jerarquía, etc. Por debajo de todos estos cambios ideológicos encontraremos transformaciones materiales y una necesidad acuciante: encontrar un nuevo equilibrio social que apuntaba sobre sólidas bases, sin desbordamientos por uno u otro lado, el devenir socioeconómico de un cuerpo social determinado. Esta es una tarea que se ve como esencial en el siglo XVII inglés. Y es una tarea fundamentalmente política que debe ir encaminada a establecer la necesaria alianza de clases que permita el desarrollo del modo de producción más dinámico -el capitalista-, llevar a cabo esta alianza es lo mismo que llevar a cabo este consenso social. Para ello se necesitarán fundamentalmente dos elementos: un derecho nuevo ordenador de esta nueva sociedad y una ideología que cohesionese las contradicciones sociales. Locke y Montesquieu representarán los momentos teóricos culminantes

a partir de los cuales podrá realizarse tal labor. Y como marco histórico de ambos ideólogos, el engranaje político puesto en marcha por la revolución inglesa de 1688 y su desarrollo a lo largo del siglo siguiente.

A partir del desarrollo del parlamentarismo en --- Gran Bretaña se crea una realidad y un mito. La realidad fue el Parlamento cauce de la democracia indirecta. El - mito la división de poderes.

Rousseau, antiparlamentario y partidario de la democracia directa -soberanía individual no delegable-, -- creará otro mito: la soberanía del pueblo. Así se llegará, con la Revolución Francesa, a la creencia de que el pueblo puede, por mediación del Parlamento, gobernar el Estado. Sieyès, llevando a la práctica las utopías igualitarias de Rousseau, transformará la voluntad general - del ginebrino en una modesta y posible voluntad nacional, suma de las voluntades individuales. El moderno sufragio individual estaba inventado de cuerpos electores reducidos. El parlamento servía de mediador entre la sociedad y el Estado, posibilitando así la libertad individual posesiva de algunos y encaminando el cuerpo social hacia - un nuevo mito que, importado de América, haría fortuna - en el siglo XIX: la democracia.

Las Cámaras, elegidas, como vemos, primero por un cuerpo electoral reducido, luego más amplio, hasta llegar al sufragio universal, fueron cumpliendo su misión medidora entre una clase dirigente que acaparaba la dirección del Estado y unas clases de apoyo a las que había que -- atraerse. Y aquí es donde quebraba la mítica división de poderes que había sido concebida por Montesquieu más como equilibrio que como separación (3) y que, en el futuro, sería inexistente: al margen de la división de funciones --o, mejor, de la distribución de funciones-- subsistirá la unidad del Estado garantizada por un ejército y por una burocracia (4).

¿En donde queda, por tanto, el concepto de Estado representativo? Efectivamente, en el Parlamento están -- representados algunos sectores sociales, en el mejor de los casos --realmente excepcionales-- todos los sectores e incluso, dejando ir la imaginación, en correspondencia a su fuerza dentro de la sociedad. Con lo cual se llega a la conclusión de que el Parlamento puede ser representativo pero el Estado ya es otra cosa. Y esto aun teniendo en cuenta lo que es un régimen parlamentario clásico, es decir, un régimen en que la Cámara popular elija el jefe de gobierno, controle el ejecutivo, discuta y apruebe las leyes y sea el foro público de los problemas políticos --

del país (5). Pero al lado de todo ello está una burocracia, unas "fuerzas de orden", una justicia y una estructura social que imposibilitan la participación. Por ello, al contemplar una estructura constitucional, hay que ir al funcionamiento real del sistema: analizar la organización social en todos sus niveles. Otra cosa es no investigar la realidad.

Sin embargo, como hemos dicho, el Estado -la organización política que asegura un determinado "orden" en la sociedad -nace de la misma estructura social y, precisamente, para mantener esta estructura; es decir, representa a algo y a alguien, es, por tanto, representativo. Lo que difícilmente sucede es que el Estado exprese la proporción de fuerzas que componen el Parlamento; representa, en cambio, las fuerzas dominantes en la sociedad. En caso contrario surge un conflicto que puede llevar a una revolución que "representará" un nuevo equilibrio de --- fuerzas y la construcción y defensa de un nuevo orden social.

Con la revolución francesa, por tanto, se arrinconan las ideas radicales de Rousseau y surge el moderno - Estado "representativo" liberal que toma por modelo el - Parlamento británico y que se impondrá en el siglo XIX. -

Con él dos principios esenciales: 1º Los diputados representan a todo el pueblo y no solo a las circunscripciones por donde han sido elegidos; y 2º, los diputados no pueden recibir mandato imperativo alguno y, una vez elegidos, quedan desligados de sus votantes y con plena libertad de acción. A partir de ahí, con el voto censitario y/o la manipulación de las elecciones, se salvaba el escollo que podía llegar a convertir la necesidad de un -- más amplio consenso social que expresara con fidelidad -- la nueva alianza de clases situadas en la base del Estado, en un peligro para estas mismas clases. Napoleón I, y Napoleón III imitan, en Francia, perfectamente, lo que decimos. Y una vez surja un movimiento obrero organizado y armado, además, con una teoría revolucionaria --el marxismo--, la vía del sufragio universal integrador al Estado pseudo-representativo sumirá a este movimiento obrero en la impotencia y la lucha sin salida. En caso de que estas vías integradoras no sean cauces suficientes siempre tiene el Estado los aparatos policiales necesarios para ejercer una "suficiente" represión que devuelva las situaciones a los cauces previstos.

En este esquema, por tanto, el sufragio liberal aparece como una necesidad de control social útil por parte de las clases dominantes hasta el momento en que se pone

00017

en peligro el dominio del Estado por estas mismas clases. Llegados ahí, la opción es clara y todo canal de comunicación a través del sufragio es eliminado. Ello lo vemos evidenciado en los fascismos. Por su parte, las clases dominadas acuden al sufragio liberal cuando otra posible salida para conquistar el Estado se les hace difícil. Su participación en las luchas electorales adquiere muchas veces contradicciones casi insalvables. Dejar las cosas así sería, creemos, simplificarlas demasiado y no tener en cuenta muchos aspectos de la historia de los últimos cien años. Porque si bien el sufragio ha servido para integrar capas potencialmente revolucionarios e ir logrando un equilibrio social que beneficiaba sobre todo a los sectores dominantes -no solo en un país concreto sino en todo el mundo, si tenemos en cuenta el fenómeno esencial de la expansión imperialista-, también es verdad que ha sido en los países donde no se ha permitido un sistema de sufragio liberal aquellos en que la explotación ha revestido caracteres más intensos y el descontrol total de los gobernantes ha conducido a mayores opresiones. Por tanto, una evaluación del sufragio dentro del Estado liberal no puede ser simplemente negativo sino que ha de matizar también otros aspectos.

Por último queríamos subrayar dos puntos. En primer lugar, que no se puede hablar de sufragio liberal en abstracto sino que hay que analizar qué función cumple, en concreto, en cada país. Para ello es preciso analizar toda la organización de poderes políticos, tanto en las leyes constitucionales como en la práctica política, y deducir de ahí el peso que el sufragio tiene en los aparatos del Estado. Porque el sufragio puede emplearse para elegir a diputados que integren un Parlamento mermado de facultades ante un ejecutivo todopoderoso; caso, por ejemplo, de ciertos momentos de la historia de Estados Unidos o de Francia. O bien porque el sistema de encuadramiento en partidos sea tan rígido que impida la libre facultad de elección. O bien porque los medios de comunicación de masas y la censura ideológica ante las elecciones sea decisiva para condicionar un clima de libertades mínimas que desvirtuen los resultados electorales, etc. Y en cada caso, el sufragio tendrá un diferente valor y una distinta influencia en la esfera estatal.

El otro punto que queríamos destacar es comparable al argumento ad absurdum de los escolásticos. Si en una sociedad los gobernados no eligen a los gobernantes, ¿cómo son designados éstos?. Según Duverger hay tres métodos:

la herencia, la cooptación, la conquista (5). Y efectivamente pocos métodos más podríamos encontrar. Por tanto, parodiando una famosa frase de Churchill la elección de los gobernantes por los gobernados, es el peor método de designar a aquéllos con excepción de todos los demás, -- Porque si los gobernados no eligen a los gobernantes --- cualquier otra solución es peor para aquellos. Este es -- pues el terreno en que debe situarse la cuestión: no se pone en tela de juicio la necesidad de elegir a los gobernantes; las dificultades surgen al tratar cómo éstos deben ser elegidos. Estas dificultades son el telón de fondo ante el cual discurre cualquier cuestión de derecho electoral. Resolver estas dificultades es favorecer a uno u otros de los intereses sociales enfrentados.

II.- CAPACIDAD PARA SER ELECTOR: REQUISITOS.

A.- CAPACIDAD, INCAPACIDADES E INSCRIPCION EN EL CENSO.

En sentido jurídico, el término capacidad es equivalente a aptitud para ejercer algún derecho. Ser capaz es ser apto, es decir, reunir una serie de requisitos -- formales necesarios según la ley para poder ejercer válidamente un derecho.

En el derecho electoral es de gran importancia la enumeración de los requisitos de capacidad para tener de recho a formar parte del cuerpo electora, es decir, de la masa de votantes. Estos requisitos están expresamente señalados en la Constitución o en las leyes electorales. Son requisitos positivos, es decir, que exigen una serie de cualidades en el votante: por ejemplo ser mayor de -- edad, ser ciudadano del país de que se trate, gozar de -- los derechos civiles, etc. Además de estos requisitos positivos y generales, existen una serie de incapacidades (o capacidades negativas) que impiden --por taxativa imposición legislativa-- la participación en el acto electoral.

Estas incapacidades tratan de determinadas situaciones - (por ejemplo: los castigados a determinadas penas, concursados, deudores a fondos públicos, etc.) en que puede encontrarse un individuo y que le impiden tomar parte del cuerpo electoral. Por último, para poder (no para tener derecho a) votar hace falta un último requisito -de carácter puramente formal- que es necesario aun cuando uno -- cumpla todos los requisitos de capacidad y no incurra en ninguna incapacidad: se trata de estar inscrito en el -- censo. De las dos primeras condiciones trataremos ahora. De la tercera en el capítulo correspondiente al censo -- electoral. Sirva, sin embargo, esta configuración previa, de perspectiva general a esta temática que, de hecho, -- viene a responder a una sola -y fundamental- pregunta : ¿quién vote?.

B.- FUNDAMENTOS REALES DE LA CAPACIDAD ELECTORAL.

La capacidad electoral se ha ido transformando según el tiempo y según los países. El enfoque de esta quesción puede tener dos caminos, uno idealista y otro realista. Será idealista aquel camino que pretenda buscar las razones del cambio en el terreno de las transformaciones ideológicas, considerando a estas como algo separado e - independiente de las estructuras sociales y las tensiones

entre clases. Será, en cambio, realista, el camino que encuentra la razón de las transformaciones del concepto "capacidad electoral" en los mismos cambios sociales y en los enfrentamientos, acciones y reacciones a que estos cambios dan lugar, modificando así las distintas fuerzas políticas y sociales que configuran al Estado, lo que en definitiva quiere decir modificando el derecho positivo y por tanto los requisitos de capacidad.

Por ejemplo: en la Rusia soviética, a partir de -- 1917 --y hasta 1936-- se privó del sufragio a todos los -- miembros de la antigua clase gobernante, a toda persona que empleara mano de obra en beneficio propio, a todo -- aquel que viviera de rentas y no del beneficio de su trabajo, a los hombres de negocios, a los religiosos y sacerdotes, a los jefes y agentes de la policía zarista y a los miembros de la dinastía imperial rusa. ¿Por qué se tomaban estas medidas? Un enfoque idealista diría que se tomaban porque la ideología del Estado había cambiado, -- porque ahora era una ideología antiburguesa, antirreligiosa y antizarista. Un enfoque realista, en cambio, verá en ello que no solo ha cambiado la ideología sino también las relaciones de poder y la estructura social. Verá que el poder es algo real --algo casi cuantificable--, con

un contenido específico; contenido que ha variado no solo en cantidad sino también en estructura -en disposición - de sus elementos, uno de los cuales es el ideológico-. - Veré que allí donde antes estaban el zar y la policía o la Duma, los terratenientes y la burguesía, hoy está ocupado por menos dueños, con intereses -y también con creencias, pero no solo con creencias- distintos, y con voluntad de perpetuar este cambio, Y ahí está -en esa voluntad de perpetuar el cambio- el motivo por el cual se excluye del derecho de sufragio a burgueses, sacerdotes y policías: porque se les considera de una clase enemiga, expoliadora y, finalmente, derrotada pero no extinguida. Es por ello que se les debe impedir la participación en el poder (aunque sea a través de un canal tan poco influyente como son las elecciones). Y es por ello, también, por lo cual, tras la Constitución de 1936, la Rusia soviética considera oportuno suprimir esta incapacidad --- que excluía del cuerpo electoral a los elementos antes dichos: porque en esta época la correlación de fuerzas - ha cambiado, el peligro de derrocamiento del poder soviético desde el interior es inexistente -por lo menos a -- través de elecciones- y la clase vencida ha sido desarmada y está próxima a extinguirse.

Por tanto, el enfoque del tema de la capacidad electoral intentará responder a una metodología realista --- que ve en las leyes un resultado y una expresión de la lucha entre fuerzas sociales- y no a un criterio de análisis formal e idealista. Ello, no obstante, no será obstáculo para que demos la mayor cantidad de información - posible sobre el tema -siempre, sin embargo, dentro de - los límites de extensión y nivel de análisis que nos hemos impuesto en este capítulo-, información necesaria para la comprensión -en el plano que nos interesa- de esta problemática.

C.- LOS REQUISITOS NECESARIOS DE CAPACIDAD

Vamos a analizar los requisitos más importantes de capacidad: cada uno de ellos responde más o menos a la -- problemática reflejada en el epígrafe anterior: un marco de derecho burgués, un enfoque idealista de la sociedad, en definitiva unas contradicciones insolubles entre lo - que se dice pretender y lo que en realidad se logra. Dentro de estas coordenadas es sintomática, por ejemplo, es ta frase de Adolfo Posada en su librito "El sufragio": - "Lo que el sufragio exige es capacidad intelectual y moral, y, además, exige que quien lo haya de obtener, pueda

reclamarlo en virtud del interés que realmente tiene en la obra política en que haya de manifestarse el sufragio"

(7) En definitiva, viene a decir Posada, hay tres requisitos generales de capacidad: aptitud moral, aptitud intelectual e interés real en la votación. Ello, en un plano teórico, parece perfectamente válido. En la práctica, la medida por la cual se valoran estos factores hace que, muchas veces, se falseen en las mismas bases. Porque, por ejemplo, la aptitud intelectual es lógica: no puede votar quien no sabe lo que vota (por ejemplo: un recién nacido o un loco no pueden votar). Pero ¿qué sucede entonces? Sucede que esta cláusula no solo se emplea para evitar que voten un bebé y un loco, sino que la edad se fija arbitrariamente en los 25 años (así sucedió en España hasta las elecciones de junio de 1931, que se rebajó a los 23), con lo cual una enorme cantidad de jóvenes (no se olvide, por ejemplo, que el siglo XIX es el momento del gran crecimiento demográfico) quedan excluidos; y no quedan excluidos por razones teóricas sino por razones eminentemente prácticas: para evitar desequilibrios bruscos que amenace el status quo social. Si, a lo largo de todo este capítulo, vemos este doble nivel de aplicación de la frase de Adolfo Posada, quedarán perfectamente ilustradas una parte de las contradicciones en que se movía el Estado liberal.

1.- LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANIA.

La palabra nacionalidad se refiere a la relación jurídica entre un Estado y un individuo. Niboyet la define como el "vínculo político y jurídico que une un individuo a un Estado" (8). En realidad el término nacionalidad es bastante impreciso. Proviene de la época en que se confundía Estado y Nación. Aunque hoy día suene raro sería más propio darle el nombre de "estatalidad". En -- cualquier caso, lo que interesa quedar claro es que el -- término nacionalidad se refiere a un vínculo jurídico no a un vínculo cultural, geográfico o histórico (como pueden ser las diversas acepciones --entre otras-- de la palabra nación). "Tener la nacionalidad" es algo, por tanto, perfectamente objetivo, algo que consta en un registro, fácilmente comprobable.

El término ciudadano tiene menos solera jurídica en nuestro país --porque normalmente se emplea el de nacionalidad-- aunque en muchas legislaciones extranjeras, principalmente anglosajonas, se emplea en el mismo sentido. Sin embargo hay un matiz de cierta importancia que es -- preciso señalar para evitar confusiones. Hay autores que entienden por ciudadano el individuo que goza de los derechos políticos --entre ellos, naturalmente, el derecho de sufragio--. Así Casten Tobeñas señala: "No faltan auto

res que restringen el significado de esta última expresión (ciudadano), refiriéndolo a la condición de ser --- miembro activo del Estado, caracterizada por la participación de los derechos políticos. En este sentido estricto la ciudadanía tiene un concepto más específico que la nacionalidad: el ciudadano es siempre nacional; el nacional no siempre es ciudadano"(9). Este matiz es importante porque el concepto de ciudadanía que se exige como --- requisito para tener capacidad electoral difiere en lo --- fundamental -vínculo político que une a un individuo y - al Estado- de este segundo concepto -tener derechos políticos-. En realidad este concepto de ciudadano deriva de la lucha por los derechos individuales a raíz de la Revolución Francesa. Se contraponía el concepto de ciudadano -garantizado ante el Poder por unos derechos subjetivos-, propio del Estado liberal, al de súbdito -sin garantías individuales ante la monarquía absoluta-, propio del Estado en los siglos XVII y XVIII.

La nacionalidad o ciudadanía se exige porque se considera que si no se es ciudadano no se tiene el "natural interés" (que es fórmula corrientemente -y sintomáticamente- empleada) en los asuntos del Estado. Adolfo Posada daba razón más sutil aunque en el fondo con el mismo.

sustrato. Decía: "El sufragio supone siempre una cierta relación con el Estado, en virtud de la cual, quien lo tiene, no lo tiene en cuanto hombre, sino en cuanto por algún motivo goza de la ciudadanía -es miembro y tiene interés en el Estado- resultando así que el sufragio pide primero una relación política entre el que la reclama y el Estado para quien es" (10). Naturalmente esta "cierta relación con el Estado" sólo la veía Posada en el plano jurídico-formal, partiendo de un concepto idealista de Estado. Más grave es -cuando Posada hacía esfuerzos - para introducir el método sociológico en la ciencia política- que hable, en el mismo sentido, de "relación política", cuando para él, en ésta, deberán intervenir otros factores aparte de los legales. Nos encontramos, por tanto, ante un requisito típicamente personal, propio del Estado liberal de Derecho, que expresa ideas hoy completamente desfasadas. Este requisito de nacionalidad o ciudadanía responde a una época en que era postulado esencial en todo Estado el concepto de soberanía. El Estado del siglo XIX era un Estado soberano, llevando a los últimos perfeccionamientos técnico-jurídicos una tradición que arrancaba de Maquiavelo y Bodino. Posteriormente este concepto de soberanía entro en crisis. Fundamentalmente esta crisis tuvo dos centros de gravedad estrechamente re

lacionados entre sí: por un lado la política expansionista del capitalismo más avanzado y, por otro, los esfuerzos y los logros de los trabajadores para conseguir una organización unitaria a nivel internacional. Es evidente que por motivos económicos, políticos y militares la tradicional noción de soberanía está hoy en día absolutamente fuera de lugar y, ateniendonos a nuestro objeto de estudio, ya lo estaba en el período 1931-1936. Por tanto, decir en el siglo XX, que solo los ciudadanos de un país tienen interés en lo que sucede en el mismo me parece algo perfectamente falso. Ahora bien, como es un problema que hay que resolver de alguna manera (pues hay que delimitar el número de votantes), me parece una fórmula que puede funcionar esta de atribuir el derecho de voto a -- los nacionales del país de que se trate, pero a condición de ser perfectamente conscientes de que no están representados los intereses reales del país. Porque, por ejemplo, no están representados los grupos de inversores capitalistas extranjeros que operan en aquel país, ni están representados tampoco los obreros inmigrados, con intereses reales en el mismo. Y la fórmula de nacionalizarse muchas veces implica serias complicaciones, está impedida por -- razones sentimentales o de fidelidad a una tierra. Por -- tanto, creo que una revisión de este formalista concepto de ciudadanía o nacionalidad se impone si queremos construir un derecho electoral que vaya al compás de los tiempos.

Hay que destacar que varias legislaciones han hecho esfuerzos en este sentido. En el siglo XIX algunos estados de E.E.U.U. admitían el derecho al voto del emigrante después de un corto período de estancia. Ello era debido al hecho de ser una sociedad en expansión, con necesidad de colonizar tierras y de integrar a los inmigrantes. Más tarde, ya en pleno siglo XX, esta legislación cambió de signo y se volvió conservadora y reacia a admitir votantes no ciudadanos. Igualmente, hoy en día, los ciudadanos de países de la Commonwealth tienen determinadas facilidades para acceder al derecho de voto en Gran Bretaña. También en países recientemente descolonizados, sin ley de ciudadanía expresa, se adoptan criterios más realistas y propios del tiempo que las antiguas y formales leyes sobre acceso al voto propias de los países europeos (11). En la Unión Soviética de los años veinte y treinta tenían derecho de voto los trabajadores extranjeros.

Como regla general se puede decir que el requisito de ciudadanía o nacionalidad se remite siempre a la legislación correspondiente a esta parte del Derecho civil e internacional, habiendo de acudir por tanto a las leyes del país en esta materia.

2.- LA EDAD.

El requisito de edad consta en todos los ordenamientos electorales. Se fija en ellos un límite mínimo de edad a partir del cual se puede ser elector. A veces este límite coincide con la mayoría de edad civil, pero en muchos casos no sucede así. Las explicaciones que se dan sobre esta disparidad no suelen ser casi nunca coincidentes sino que normalmente se dan con objeto de enmascarar los verdaderos fines a los cuales va encaminado el tope de edad. Desde un punto de vista histórico se puede comprobar como las constituciones revolucionarias fijan un tope de edad bajo; normalmente 21 años y las conservadoras 23, 25 y más años. Por ejemplo se fijaba la edad de 21 años en la Constitución Francesa de 1793, en la Constitución francesa de 1848, en las Constituciones de los estados italianos liberales de antes de la unidad, en las nacientes repúblicas de América del Sur, en la legislación liberal inglesa y norteamericana. Sin embargo no es un contrasentido que la legislación del país sea regresiva y que la edad para votar sea joven: ello quiere decir que el Estado tiene suficiente capacidad de integración como para no temer a un mayor número de votantes, reclutados entre los jóvenes que, por tendencia, son en su mayoría favorables a cambios sociales progresivos. --

Ejemplos de edades electorales bajas son la Constitución de la República alemana de Weimar (20 años), la de la URSS de 1936 (18 años), los cantones suizos de Schwytz (16 años), Guisons (17 años) y Valais (18). Recientemente en Gran Bretaña la edad ha sido rebajada de los 21 a los 18 años.

La preocupación de que los individuos en edad juvenil votarían a la izquierda ha estado presente en todas las legislaciones. Valga como ejemplo la declaración que se hace en el preámbulo de la ley italiana de 1882, que renajaba la edad a los 21 años, y donde se dice: "si a esta edad son ardientes las pasiones y fáciles los entusiasmos es preciso confesar que en un cuerpo electoral en cuyas filas tienen representación la sabiduría y la prudencia hace falta un poco de ardor, de vivacidad y de pasión que animen la vida política. Y de esos tesoros en la juventud que son la sinceridad, el desinterés y la generosa abnegación a que va unido el verdadero amor a la Patria" (12).

Por último hay dos casos interesantes relacionados con la edad electoral que quiero señalar. En determinados países se concede el derecho al voto a quienes no teniendo la edad requerida cumplen determinados requisitos

como, por ejemplo, haber contraído matrimonio, ser sacerdote o haber cumplido el servicio militar. Ello ha sucedido en leyes electorales de Perú, Bolivia, Méjico y Portugal. En otros casos la edad electoral es requerida para el voto plural. En la ley belga de 25 de septiembre - de 1893 uno de los votos suplementarios es concedido al cesado o viudo con hijos, que pague al Estado cinco francos de contribución personal, con tal que haya cumplido - los 35 años de edad. También sucede, a veces, que es distinta la edad para las mujeres que para los hombres; ejemplo: Inglaterra tras la ley de 1918.

Otro problema es que al cumplir la edad uno tiene - derecho a ser incluido en el censo, pero no a votar. Con lo cual, en muchas ocasiones, se tiene la edad reglamentaria pero no se puede votar por no estar incluido en el censo electoral. Todo ello lo trataremos en el capítulo dedicado al censo electoral. Muchas veces también es difícil explicar bien el requisito de edad por las imperfecciones del registro civil. Lo cual hace que existan - otros métodos (estar casado, haber cumplido el servicio militar, etc.) que responden, aunque imprecisamente, a - las razones de existencia de este requisito.

En definitiva el requisito de edad ha variado, a lo largo de la historia del constitucionalismo, según vaivenes claramente políticos. La tendencia ha sido a rebajar cada vez más el límite mínimo de edad electoral. Desde la perspectiva actual vemos como la edad de 21 años, que era avanzada en el siglo XIX, hoy es manifiestamente desfasada. Dados los perfeccionamientos de la educación de los jóvenes, las transformaciones de la comunicación política, y de la información general, e, incluso, la crisis de la familia, está cerca del momento de considerar los topes de 14 a 16 años como edades electorales lógicas para el mundo actual. Sin embargo, nos resistimos a pensar en la posibilidad desde la perspectiva de hoy ---tan inestable y cambiante---, de edades electorales inferiores, dado que es indudable que para poder acceder al ejercicio del voto hay que tener unas condiciones mínimas para apreciar justamente donde estén los intereses de cada uno y de los suyos.

3.- EL SEXO.

El problema de la discriminación, a la hora de votar, entre hombres y mujeres, ha sido uno de los más debatidos del derecho electoral y no puede estudiarse si no se le enmarca dentro del movimiento general feminista.

Escritores políticos como Condorcet, Fourier, Stuart Mill y Augusto Bebel, etc. han tratado el tema de los derechos políticos de la mujer en sentido -cada uno en su país y en su época- progresista, propugnando la igualdad entre los dos sexos. Todo ello, más el movimiento feminista general, no tuvo repercusión en el derecho electoral hasta después de la guerra 14-18. Veamos unos datos concretos. El sufragio político femenino se permitió primero en ciertos estados de Norteamérica: 1869, Wyoming; 1893, Colorado; 1896, Utah y Idaho; 1910, Washington; 1911, California. También a finales del siglo XIX algunos estados de Australia: 1893, Nueva Zelanda; 1895: Australia del Sur; 1899, Australia del Oeste; 1902, Nueva Gales del Sur; -- 1903, Tasmania; 1905, Gueslandia; 1907, Victoria. A la vista de estos datos podemos constatar dos cosas: primera, que el sufragio femenino se da en países anglosajones protestantes; y segunda, que también coinciden todos estos países en una nota común muy importante: son países en -- proceso de inmigración con tierras libres para colonizar y, por tanto, son sociedades dinámicas, capitalistas y, -- dato muy importante --a nuestros efectos-- donde la mujer --burguesa trabaja, donde la mujer participa en el proceso productivo, y no se queda en un simple papel de amas de -- casa y madre de familia. Ello, a nuestro modo de ver, --- tiene un carácter determinante en esta cuestión: el voto

femenino se da en sociedades que han pasado la fase tradicional y se han convertido en sociedades modernas. Y -- una sociedad moderna es aquella en que predomina, sobre los demás, el modo de producción capitalista. Por tanto, aún siendo más ricas las naciones europeas (Inglaterra, Francia, Alemania, etc.) los residuos precapitalistas -- existentes hacían que la concesión del voto a las mujeres implicara cambio político importante que, naturalmente, asustaba a los gobiernos. Y este cambio no se daría en los resultados de las votaciones -- dado que las mujeres en esta fase votan conservador-- sino que sería un reconocimiento tácito del papel que puede representar la -- mujer en el proceso productivo. Y ello, naturalmente, si que hubiera representado dificultades. En cambio, en estos países de inmigrantes, países en expansión, la mujer ya es necesaria al engranaje productivo capitalista y, -- por tanto, el concederle derecho de voto no es más que -- dar sanción legal a un derecho ya adquirido en la práctica. Ello se confirma por el hecho de que antes de 1914, en las sociedades tradicionales de Occidente no se había concedido el derecho al voto. A lo más, había un voto -- restringido en Bohemia, Galitzia, Sorrelberg, Austria y Rusia. En 1906 se concedió el voto a las mujeres en Finlandia y a partir de 1907 se concedió en Noruega, aunque con sistema de sufragio censitario.

Naturalmente -siguiendo nuestra línea de análisis- las razones dadas para negar el voto a la mujer se movían normalmente en el terreno de la pura ideología, sin tener en cuenta las razones políticas y sociales que estaban en la base de la problemática del voto femenino. - Igualmente los propugnadores del voto femenino -incluso los más ilustres antes citados- daban razones de derecho natural y otras ideologías, pero nunca razonamientos realistas o materialistas. Capezzuoli y Capabianca dan una síntesis que resume, mejor de lo que podríamos hacer nosotros, los argumentos para negar el voto a las mujeres: "1) La menor inteligencia femenina. 2) Su misión en la familia. 3) La influencia que ejerce el sexo masculino sobre el femenino. 4) La inoportunidad de la innovación. 5) La propia indiferencia de la mujer hacia el voto"(13). Creemos que sería ocioso comentar dichos argumentos dada la asimilación que hoy se ha producido de estos temas - en el mundo occidental. .

Simplemente nos resta añadir dos cosas: primera, - que como algunos autores han señalado las mujeres han tenido sobre los hombres un poder indirecto de voto, "Es - preciso no despreciar los sentimientos de aquellos que no votan directamente, sobre todo de las mujeres, las -- cuestiones del referendum se tratan en las familias; y

aún cuando todavía no tengamos en Europa el voto femenino, hay, sin embargo, a lo menos en Suiza, muchas mujeres que exhortan y animan a sus maridos y a sus hijos vacilantes en sus decisiones" (14). Es evidente que la influencia nunca será muy importante, sobre todo en España donde la mujer ha jugado un papel muy pasivo en cuestiones políticas, pero no hay que olvidar, sin embargo, que instituciones sociales como el matrimonio y la familia -comportan una mística y una ideología capaz de influir, y a veces determinar, una decisión política como puede ser el voto. En esto, posiblemente, ya la mujer a través del papel que desempeñaba en la sociedad -como esposa y madre-, ejercía una influencia consciente en las decisiones del marido con derecho a voto. La tendencia es, naturalmente -y salvando las excepciones-, de carácter marcadamente conservador. Carácter conservador que se hará -- más ostensible todavía en países de economía predominantemente rural, como es España. Hacia 1930 (al advenimiento de la República Española) se opinaba que las mujeres votaban conservador. Así Finner dice: "Alemania, desde 1919, procuró hacer una separación en las normas electorales, pero dejó esto al arbitrio de los distritos electorales, y solo un número muy pequeño lo hizo. Los resultados demostraron que los votos femeninos eran casi idénticos en calidad a los votos de los hombres, excepto que

las mujeres votaban en menor número que los hombres (no votar se da con más facilidad entre las mujeres jóvenes) y que había una cierta inclinación por los partidos de derecha y por el partido católico central. Este conservadurismo se apreció también en el régimen nazi y en las votaciones de Suecia, donde existían las urnas electorales separadas (...). Los políticos alemanes explican este conservadurismo por la aversión de las mujeres a los partidos socialistas y progresistas, que en el continente hicieron del ateísmo y el descreimiento una ideología religiosa" (15). Los partidos de izquierda -en aquel tiempo muy anticlericales- temían que con el voto femenino el clero -claramente influyente en las mujeres- (16)- tuviera una fácil vía de acceso al poder político. En definitiva, el voto femenino planteó, en principio, más dificultades a los partidos de izquierda que a las derechas, no obstante haber sido propugnados por las tendencias de izquierda.

4. GOCE DE DERECHOS CIVILES.

Este requisito responde a la necesidad de que el votante sea personalmente responsable. ¿Cómo controlar esto? En verdad que es difícil. Yo diría que imposible. El hecho de que para "moralizar" las elecciones, para tener garantías morales sobre el votante, se acuda al derecho

penal y al derecho civil, pone de manifiesto, una vez más, la confianza de los legisladores del XIX en el Derecho y la creencia generalizada de que el derecho penal era una especie de garantía moral para los ciudadanos. De esta manera, el derecho penal podía determinar mediante la pena de interdicción, cambios en la capacidad civil de las personas, y ello, a su vez, tener repercusión en la pérdida del derecho de voto. Por otra parte, normalmente no hay contradicción en las legislaciones de los distintos países entre los requisitos que capacite para votar y -- los que capacitan jurídicamente en el terreno del Derecho Civil. El voto femenino o la edad pueden, sin embargo, -- originar contradicciones. Puede darse en una misma legislación unas leyes electorales progresivas y unas leyes -- civiles restrictivas, con lo cual una mujer o un menor -- de edad pueden votar por cuestiones de sexo o edad pero no pueden hacerlo porque no gozan de plena capacidad civil, lo cual parece ir contra el espíritu de los legisladores. Por ejemplo: si se concede la edad para votar a los 18 años pero no se tienen los derechos civiles hasta los 21 los hombres y los 25 las mujeres.

Por otra parte, hay países en que se incapacita por razones tales como alcoholismo (p.ej. Alemania, Austria, Holanda, Hungría, etc.) o sordomudez cuando no se sabe leer ni escribir (p. ej. España). Todo ello son nuevas restricciones al derecho electoral si se exige tener la plena capacidad civil. Y, evidentemente, no hay excesiva relación entre el alcohol y el voto.

Es interesante un aspecto muy real de este requisito que puede representar un descarado freno a la participación electoral. Me refiero al hecho que tras un delito penal se esconda un delito político. Es el caso de los delitos de opinión y de prensa incluidos en los códigos penales. Como dice Duverger: "los delitos de opinión y de prensa están considerados como infracciones de derecho común y, como tales, llevan consigo la privación del derecho de voto; jurídicamente se trata de una indignidad penal, pero en la práctica de una indignidad política, lo que permite muchos abusos. Pese a todo, si el número de condenados por los tribunales no es considerable, esto no influirá de manera importante en los resultados del escrutinio" (17).

Un último problema es como esta incapacidad electoral de los penados -por efecto de la interdicción civil- desaparece. A este respecto la doctrina francesa es clara al respecto y nos parece la correcta: "las incapacidades resultan de la condena y no de la ejecución del juicio y de la expiación de la pena (...) la conmutación de la pena no tiene por efecto liberar a los condenados de la incapacidad. La gracia, incluso total, no extingue -- las incapacidades perpetuas resultantes de una condena judicial (...) Solo la amnistía restituye a los condenados a los que se aplica la plenitud de sus derechos electorales" (18).

5.- DOMICILIO.

El domicilio tiene importancia a efectos de técnica electoral. Sirve para organizar el censo electoral, ubicando a cada elector en un colegio. De todo ello tratamos en el capítulo dedicado al censo electoral. Digamos - solo aquí que con frecuencia se mezclan dos conceptos: - el de domicilio y el de residencia. Con Castan Tobeñas - opinamos que hay diferencia entre uno y otra: "los autores y los códigos lo caracterizan (al domicilio) por los siguientes elementos: a) Residencia efectiva o de hecho.

b) Habitualidad de esta residencia. El domicilio implica cierta fijeza o permanencia. Cuando se está o se habita en un lugar accidentalmente se tiene residencia pero no domicilio" (19). Lo que se suele exigir es el domicilio, es decir, la residencia permanente. Ello permite dar --- cierta estabilidad a los censos. En las legislaciones se exige, en casos, cierto tiempo de residencia. En ocasiones este tiempo era muy breve: en ciertos estados de Norteamérica de diez a treinta días. Ello daba pie a que se transportaran viajeros de un Estado a otro con el solo fin de que pudieran votar a un determinado candidato, -- desnaturalizando, con este método, la tesis electoral de mocrática. Sin embargo ello era perfectamente legal. A sensu contrario, si el período de residencia es muy largo (por ejemplo, en la ley española de 1907 se fijan dos años) se priva también a un gran número de personas del derecho de voto, sin ninguna razón objetiva, sobre todo hoy en día en que los partidos suelen tener carácter nacional y los medios de información llegan a todas partes, con lo cual no se puede decir que se necesite mucho tiempo para conocer las características del país y las ten--dencias de los candidatos. Además si pensamos quien puede ser afectado por la medida de exigir largo tiempo de residencia para poder tener derecho al voto, vemos que -- hay dos clases de personas: los funcionarios -sujetos --

siempre a cambios imprevistos- y los emigrantes del campo a la ciudad, en su mayoría campesinos pobres. Ello pone de manifiesto las implicaciones políticas de este requisito. Por tanto si bien el domicilio, objetivamente, es un requisito de carácter técnico, puede tener derivaciones políticas y restringir el derecho al voto.

6. REQUISITOS DE CARACTER ECONOMICO E INTELECTUAL

La justificación ideológica de los requisitos de carácter económico e intelectual se pueden resumir en esta frase, tan significativa de Benjamin Constant: "La propiedad es la única que proporciona el ocio indispensable para la adquisición de las luces y la rectitud de juicio; por consiguiente, sólo ella hace a los hombres capaces del ejercicio de los derechos políticos" (20). Normalmente se entremezclaban las dos cuestiones: quien es rico es culto, quien es culto es rico. Desde la perspectiva actual vemos claramente como ambos requisitos son básicos para que la oligarquía dominante de cada país pueda sentarse cómodamente en los parlamentos sin que se le escape de las manos un aparato de Estado en aquel tiempo tan importante como el poder legislativo.

El tema tiene, más que nada, un interés histórico. En los años de la segunda república, el sufragio universal ya era cosa común en la totalidad de las democracias liberales. Por todo ello, no profundizaremos más en este tema, algo marginal, por inaplicable, al objeto de nuestro estudio.

D.- LAS INCAPACIDADES.

Como decíamos al principio de este capítulo, además de las capacidades generales, la ley señala unos requisitos de carácter negativo o incapacidades que determinan la exclusión del cuerpo electoral. Así resulta que el sujeto de quien se trate no tiene capacidad electoral por encontrarse incurso en alguno de los requisitos que, en las leyes electorales de todos los países, figuran -- bajo el epígrafe de "Incapacidades para ser elector", las más importantes son:

a) Locos y retrasados mentales. Son evidentes los motivos de incapacidad. Sin embargo, en las legislaciones que consta entre los requisitos generales de capacidad -- el goce pleno de los derechos civiles, esta incapacidad no es más que una tautología jurídica, dado que los locos

y retrasados mentales son incapaces civilmente y, por ello, no gozan de plena capacidad jurídica. - Por tanto, el enumerar específicamente este requisito entre las incapacidades no es más que repetir algo que ya estaba implícito en los requisitos generales.

b) Condenados a determinadas penas. En muchos casos también es semejante al caso anterior, por cuanto la interdicción civil es pena accesoria de muchas de privación de libertad, y por tanto es una tautología jurídica el repetirla en los casos en que entre los requisitos generales de capacidad se haya señalado la necesidad de tener el "pleno goce de los derechos civiles".

c) Sanción penal electoral. El derecho penal electoral tiene facultades para imponer determinado tipo de penas y la más lógica es esta de prohibir votar a quien cometa determinados delitos electorales. Ello se presta, sin embargo, a muchos abusos, dadas las implicaciones políticas de esta materia.

d) Mendigos, concursados y quebrados, defraudadores del fisco. Esta incapacidad pone de relieve el --

origen y la base burguesa del derecho electoral: -----
quien no paga contribución no vota. Agudamente lo -
ha visto Mackenzie cuando dice: "Es el reverso del
principio: "No debe haber impuesto si no hay repre-
sentación política", es decir, se niega la repre-
sentación electoral a quienes obtienen de las ar-
cas del Tesoro más de lo que aportan, y a quienes
faltan a la obligación cívica de la que depende la
representación" (21). Fundamentalmente este requi-
sito tiene influencia anglosajona y se deriva, en
principio, de ligar estrechamente el Estado (la co-
sa pública) a la propiedad privada.

e) Funcionarios públicos y militares. Determinadas
doctrinas consideraban que los funcionarios debían
mantenerse al margen de la política porque eran par-
te del poder (fácilmente manejables por el gobierno)
y, según ello, negaban el derecho al voto de los -
funcionarios. Ello sucedía, sobre todo, con deter-
minados tipos de funcionarios, sobre todo policías
(en Inglaterra, por ejemplo, no pudieron votar has-
ta 1887). Un caso típico de funcionario que no ha
podido votar en muchas legislaciones es el militar.
Ilustres tratadistas clásicos de finales de siglo

pasado se oponían al voto de los militares. Lavelaye, - por ejemplo, sostiene que "un ejército invadido y poseído por el espíritu de partido puede o bien dividirse en dos cuerpos hostiles que serán señal de guerra civil, como - en Roma, o bien dictar su voluntad e imponer un jefe al país, como en los pronunciamientos de Méjico. Aquel que vota debe poder documentarse mediante la discusión pública. Así, las discusiones políticas destruirían la disciplina, que es el alma del ejército; el día que los militares frecuenten los partidos, todo estará perdido (..) Dar el voto a los soldados, es exponer al país a los riesgos de una guerra no prevista, no preparada, no querida (..) El medio de disminuir el peligro consiste en hacer votar a los militares en las mismas urnas que los otros ciudadanos. De esta manera sus sufragios no son escrutados aparte y su descontento (con respecto al gobierno), si existe, no está, por lo menos a la vista de todos; -- sin embargo, es preferible no darles el voto" (22). Parecidas razones aduce otro clásico de la época, Brunialdi (23). Estos argumentos fueron combatidos en el siglo XX y, en general, si el ejército no votase era por cuestiones técnicas de censo electoral y no por prohibiciones - expresas de tipo ideológico.

f) Causas de indignidad nacional. Excepcionalmente, y normalmente en períodos de guerra o revolución, se ha prohibido el voto a miembros de grupos políticos y sociales por actividades realizadas con anterioridad. En Rusia, en la revolución de Octubre, se prohibió el voto a los miembros de la policía zerista, a los hombres de negocio, a los antiguos ministros y altos cargos, etc. En Francia a los colaboracionistas nazis tras la última guerra mundial. Normalmente la pérda del voto se impone como accesoria de otra pena.

=====

III.- EL CUERPO ELECTORAL. SUFRAGIO UNIVERSAL
Y SUFRAGIO RESTRINGIDO

=====

A.- CONCEPTO DE CUERPO ELECTORAL.

Una vez visto los requisitos de capacidad necesarios para poder votar se entenderá mejor, y será de más fácil exposición, el concepto de cuerpo electoral. Cuerpo electoral será aquel conjunto de individuos que pueden votar, es decir que tienen suficiente capacidad para ello -cumplen los requisitos previstos en la ley- y que están incluidos en las listas electorales, en el censo electoral. Este concepto es colofón necesario y explícito del razonamiento que hemos seguido en los capítulos anteriores. Es equivocada la idea de que en los países con régimen político democrático-liberal el poder es legítimo porque procede de un concepto abstracto llamado -voluntad del pueblo, voluntad que se expresa en las urnas electorales y que tienen su reflejo en el Parlamento. Todo ello, teóricamente, puede parecer bien fundado, pero en la práctica no se da nunca de manera pura. Dejando aparte razones extralegales (corrupciones, sistema económico, sistema de partidos, etc.) los que votan no son, -

en modo alguno, todo el pueblo. Los que votan o, mejor dicho, los que pueden votar según las leyes electorales, son una parte del pueblo, una parte convenientemente escogida según estas mismas leyes y que responde a los intereses y, por tanto, a la ideología de los que elaboran la ley electoral. Los que votan son, por tanto, parte de población que cumple con los requisitos para poder votar. Y ya hemos visto en el capítulo anterior sus limitaciones y también sus "amplitudes". Por tanto hay que distinguir primero el cuerpo electoral de la población de un Estado. La población de un Estado es una cosa y el cuerpo electoral otra aunque compuesta por parte de esta población, --a veces por una parte muy pequeña y a veces por una mayoría-. Eslo es importante por cuanto, muchas veces, --con excesivo optimismo, se habla de la voluntad de la nación como algo hallable única e indefectiblemente en los resultados que expresan las urnas. Posada advierte agudamente: "... tampoco puede estimarse que la voluntad del Estado sea la misma que la del cuerpo electoral, no siendo exacta la confusión que se advierte en quienes estiman que el sufragio es el soberano porque el cuerpo de votantes es el pueblo" (24). Por tanto, cuerpo electoral es algo distinto a la población de un Estado y es algo distinto también de la voluntad de este Estado. Incluso a veces --e incluso muchas veces-- la voluntad del cuerpo

electoral se manifiesta en contra de la voluntad del Estado. Y la corrupción electoral, tan frecuente, no tiene otra razón de ser que el evitar esta voluntad contraria que se traducirá en una posibilidad de cambio. Sin embargo, el Estado tiene suficientes recursos como para evitar que se sucedan cambios bruscos por causa de las urnas. Uno de ellos es ir reformando la estructura del cuerpo electoral a la vez que se van produciendo determinados cambios en la sociedad. Así, en un momento dado de la historia, solo se permite votar a quienes poseen una determinada renta o un determinado grado de cultura; en otro momento se da el voto a las mujeres; más tarde se va rebajando progresivamente la edad, etc. Entonces, lo que sucede, es que las clasificaciones de sufragios desde este punto de vista son engañosas y desde un punto de vista semántico pueden llevar a la confusión. Me refiero concretamente a la clásica división del sufragio universal y sufragio restringido. Porque todo sufragio, hasta ahora, ha sido restringido siempre y ninguno ha sido nunca universal (si damos a esta palabra el significado corriente). Sin embargo creo que es conveniente seguir con este léxico clásico para no crear todavía más confusión, aunque también creo necesario advertir previamente de su equivocidad.

B.- SUFragIO UNIVERSAL Y SUFRAGIO RESTRINGIDO

Tras esta aclaración digamos con Posada que se entiende por sufragio universal "aquel que no se restringe ni por razón de la riqueza ni por razón de la capacidad intelectual" (25). Por el contrario, sufragio restringido es aquel que exige en los componentes del cuerpo electoral unos determinados requisitos de riqueza y de nivel intelectual. Si exige los primeros se le llama sufragio censitario y si exige los segundos sufragio capacitario. La distinción, por tanto, es claramente política -afecta a la lucha de los grupos sociales por el poder político-. Así lo ha visto, por ejemplo, García Pelayo: sufragio -- universal, "es decir, que el cuerpo electoral esté compuesto de todos los ciudadanos, sin discriminaciones de grupos sociales específicos, que cumplen determinadas condiciones (edad, residencia, etc.); este sistema se opone al de sufragio restringido, es decir, aquel en el cual - el derecho electoral se limita unos grupos sociales" --- (26). Reconoce así el profesor de la Universidad de Caracas el carácter netamente social de la distinción, carácter social dado precisamente por afectar sustancialmente a la composición social del poder. Una opinión más que viene a refrendar, con otras palabras, la definición de Posada, es la de León Duguit: "Sufragio universal, es

decir, un régimen donde el cuerpo de ciudadanos (cuerpo electoral) se compone de todos los individuos varones o de ambos sexos, mayores de edad y no afectados por limitaciones legalmente instituidas" (27).

El sufragio censitario tuvo su origen en Inglaterra, donde hasta 1832, solo la propiedad de tierras concedía el derecho de voto. Buena parte de las Constituciones y leyes electorales liberales del siglo XIX instauraron en sus respectivos países el sufragio censitario. Sin embargo, a medida que avanza el siglo se va imponiendo el sufragio universal. Xifra Heras resume -para nuestros fines, de manera suficiente- este proceso: "El sufragio universal se proclamó originariamente en la Constitución francesa de 1793 (con precedentes en las elecciones de los Estados generales del siglo XV), si bien no tuvo aplicación hasta 1848 en Francia y Suiza. A partir de esta fecha se generalizó en todo el continente europeo (Grecia lo implantó en 1864, España en 1869, el Impero Alemán en 1870, Bélgica en 1893, Austria en 1907, Italia en 1912, Inglaterra en 1918) hasta ser unánimemente reconocido por la casi totalidad de los textos constitucionales posteriores a la primera guerra mundial, que siguieron la pauta marcada por el artículo 22 de la Constitución de Weimar que estableció el sufragio general, -igual, directo, secreto y proporcional" (28).

=====
IV.- EL CENSO ELECTORAL.
=====

A.- CONCEPTO. OBJETO.
=====

El censo electoral es el registro público en el que constan los ciudadanos con derecho a voto. Hay que hacer, sin embargo, algunas aclaraciones. En primer lugar, la - de que no todos los ciudadanos con capacidad para votar están en el censo. Ello puede ser debido a las imperfecciones existentes siempre en el método de censor, o bien en que no ha habido tiempo material para que el individuo pueda ser incluido en las listas. Este último caso es -- muy claro en cuanto a la edad. Si uno cumple la edad mínima para poder votar pocos días -o a veces meses- antes de las elecciones es evidente que no hay tiempo material para ser incluido en el mismo. Entonces se da el caso de que aún cumpliendo con los requisitos que otorgan capacidad para votar no tiene uno el derecho de sufragio. En - este sentido, lo que otorga el estar inscrito en el censo es una especie de "capacidad"de obrar electoral" per el supuesto de que se posee la "capacidad jurídica electoral" por el mero hecho de cumplir con los requisitos -

prescritos en las leyes electorales. La doctrina francesa es de una claridad meridiana en este punto. Eugéne Pierre en su Traité (29) dice: "El gozar del derecho electoral es distinto que su ejercicio; para ser elector es preciso no encontrarse en ninguno de los casos de incapacidad previstos por la ley; para ejercer los derechos de elector, es preciso estar inscrito en las listas electorales; indicaremos ahora las condiciones actualmente requeridas para ser elector en la Cámara de Diputados; en el párrafo siguiente indicaremos las condiciones exigidas para ser inscrito en las listas electorales, es decir, para tener derecho de sufragio". Pierre distingue, pues, entre ser elector (tener "capacidad jurídica electoral") y tener derecho de sufragio (estar inscrito en el censo y, por tanto, tener "capacidad de obrar electoral"), distinción que es válida y útil.

El objeto de la existencia del censo electoral reside en la necesidad de velar por unas elecciones no falsas, que recojan la expresión más ajustada a la voluntad del electorado. Los tratadistas anglosajones suelen explicar, al tratar de esta cuestión, que la corrupción reinante en las elecciones inglesas del siglo XVIII eran debidas -fundamentalmente- a la inexistencia de un censo electoral. El ciudadano que acudía a las mesas electorales

debía acreditar allí mismo que tenía capacidad electoral suficiente para que le admitieran el voto. A veces la -- cuestión era difícil de dirimir y se prestaba a abusos, tanto por parte de la presidencia de la mesa como por -- parte del ciudadano que pretendía votar. Claro es que la circunstancia social era muy distinta, no existía, como con el sufragio universal, un electorado de masas y al -- votar en distritos reducidos las posibilidades de cono-- cer al votante eran muchas. Aunque en muchos casos ello no hace más que facilitar las posibilidades de corrupción, al ser sociedades cerradas y con unas estructuras de poder sólidas y antiguas que permiten encubrir todo tipo de abusos (30). Frente a ello, la existencia de un censo -- electoral, elaborado con anterioridad a las elecciones, que permitía diversos recursos del ciudadano que se considere injustamente excluido, representaba un notable -- avance en la autenticidad de las mismas. En Francia ya -- existe la institución del censo (llamado allí "listas -- electorales") en 1791, en plena Revolución. En Inglate-- rra no hay censo hasta la Reform Act de 1932.

El censo, contiene, en realidad, los nombres de --- quienes forman el cuerpo electoral. En cierta manera, lo que hace el censo es delimitar el cuerpo electoral. Cuerpo electoral y censo se identifican en cierto sentido. -

Así el cuerpo electoral no es algo vago y fluctuante sino que está registrado exactamente en el censo. "La operación más importante para la formación del cuerpo de electores -dice Adolfo Posada- (31) es la determinación positiva de quiénes son éstos, a partir de la declaración -- del derecho del sufragio, y de las incapacidades de los que por motivos circunstanciales no pueden ejercerlo, o tengan tal ejercicio en suspenso: esta determinación, se hace mediante la formación de las listas de los ciudadanos a quienes se reconoce el sufragio, listas que constituyen lo que nuestra ley llama el censo electoral, ya se comprenderá la importancia que la verdad de este 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". Las palabras de Posada son exactas: es necesario un censo escrupuloso si quiere evitarse el falseamiento de las elecciones justamente en el preámbulo de las mismas. Con el censo realizado previamente al acto de la votación el -- proceso se simplifica y basta identificar al que solicita votar con uno de los inscritos en las listas del censo.

B.- CENSO, CIRCUNSCRIPCIONES Y PARTIDOS.

Una de las misiones del censo es, también, la de ubicar a un elector concreto e una circunscripción. Esta ubicación es determinada, fundamentalmente, por el domicilio. "Es sobre todo por la residencia que se adquiere el derecho de ser inscrito en la lista electoral de un colegio" (32). Mediante el censo se coadyuva a organizar a los electores por circunscripciones y, dentro de cada circunscripción, por secciones y colegios. Ello hace que unos días antes de la jornada electoral, cada elector sepa el lugar exacto donde debe votar. Si no fuera así, el falseamiento de las elecciones sería facilísimo, al poder un mismo elector votar varias veces en distintas secciones e, incluso, viajando con rapidez, en distintas circunscripciones. Ello haría que los partidos con mayores medios económicos pudieran montar un eficaz sistema de votos que desnaturalizarían por completo los resultados.

Por otro lado, el censo es un útil de trabajo imprescindible para los candidatos y los partidos, las listas electorales son la fuente oficial única en donde candidatos y partidos pueden encontrar el objeto de su propaganda, cuando menos de la propaganda individual, de la no realizada a través de los medios de comunicación de masas. También a través del censo se pueden conocer otros

detalles interesantes, en vista a la propaganda, como la edad, el sexo, el grado de riqueza, la profesión, etc. - Así, el censo es un material de trabajo de inestimable - valor para las maquinarias electorales de los partidos.

C.- ORGANIZACIONES. RECURSOS.

La complicada organización de unas elecciones exige que la maquinaria administrativa que debe censar no - sea empresa fácil. La organización de un censo electoral implica períodos de duro trabajo y la necesidad de muchos empleados, y otros períodos de trabajo más rutinario sin apenas tarea que realizar. Por eso el aparato burocrático que debe realizar el censo casi sólo puede recaer en - el Estado o en un organismo público dependiente del mismo. Por otra parte, debe ser un organismo con independencia e integridad. Ello no sucede cuando el organismo encargado del censo recae en un órgano del Estado que está bajo la autoridad -o bajo la esfera de influencia- del - gobierno. En un Estado liberal, el gobierno -y por tanto una parte importante del ejecutivo- representa una parte de la opinión del electorado. El organismo encargado de censar debe ser neutral; y no solo debe ser neutral sino que debe aparecer como tal ante el cuerpo electoral. Por

tanto, el organismo encargado del censo debe compaginar el estar dentro del Estado -por las razones alegadas antes de necesidad de un aparato burocrático complicado y permanente- pero ser independiente del ejecutivo. Ello, a veces, es difícil y no siempre se logra. En la práctica, cada país ha adoptado, en la historia, soluciones -- muy diversas. Unas veces el censo electoral ha dependido jerárquicamente de un organismo autónomo, otras de un organismo dependiente del Parlamento en el que están representados todos los grupos políticos. Es decir, unas veces a organismos al margen de los hechos políticos, otras veces a organismos en los cuales los grupos políticos interesados se neutralizaran mutuamente y pudieran garantizar la veracidad del censo. Naturalmente, todo ello ha sido siempre un tema polémico y esta tendencia a la neutralidad se ha echado a faltar, con excesiva frecuencia, en la historia de muchos países, entre ellos el nuestro, como veremos más adelante.

Desde el punto de vista de organización también interesa señalar otro punto; ¿quién debe inscribir en el censo?. Sobre ello hay dos tendencias fundamentales: a) los que creen que la inscripción en las listas electorales debe correr a cargo del mismo elector y b) los que creen que quien debe inscribir es el organismo encargado

del censo electoral. El primero es característico de los países anglosajones, aunque Inglaterra lo abandono en -- 1918, estando vigente todavía en los Estados Unidos. El segundo es característico de los países europeos. Ambos sistemas tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Sin embargo, actualmente el segundo se considera el más perfecto. Si la inscripción se deja al libre arbitrio de los ciudadanos la participación electoral disminuye. El ciudadano apolítico todavía se siente más desvinculado de la "cosa pública" y nunca encuentra el momento de ir a inscribirse. En zonas rurales, donde la población es muy dispersa, la abstención electoral se incrementa todavía más por razones de distancia desde el lugar de residencia y el lugar de inscribirse. Por otra parte, los partidos poderosos y organizados tienen ventaja sobre los pequeños: las posibilidades de organizarse para forzar a la inscripción son mucho menores en estos que en aquellos. Todo ello hace que se desnaturalice el sentido de las elecciones mismas, es decir la necesidad de la participación masiva del pueblo en la elección de los representantes para el Parlamento. El otro sistema, en el cual la inscripción corre a cargo del organismo encargado del censo -y más o menos ligado a la Administración- tiene el inconveniente -ya tratado- de la posible arbitrariedad en elaborar las listas. Pero todo ello tiende a resolverse por un sistema de garantías judiciales.

Estas garantías se intercalan en el mismo proceso de las listas. Primero se elabora una lista provisional a la que los ciudadanos que se consideren con capacidad electoral, y no estén inscritos, pueden presentar recurso con el fin de lograr la inscripción. El problema a dilucidar es a quién se presenta el recurso. Si se presenta a un funcionario de la Administración o del organismo que controla el censo electoral o bien a un funcionario de la organización judicial. Normalmente se considera -- que ofrece más garantías de neutralidad el segundo. En todo caso, la mera existencia de un recurso ya es, en -- cierta manera, una garantía que impide, por lo menos, la arbitrariedad sistemática. En un sistema en que la interferencia del ejecutivo sobre el poder judicial sea escasa o nula, el recurso ante un tribunal ordinario será el mejor método para evitar errores y corruptelas en el censo. Una vez tramitados con procedimientos de urgencia estos recursos se establecen las listas definitivas. E incluso, en algunos sistemas, se establece un método de -- inscripción a última hora por motivos excepcionales: servicio militar, viajes, etc. Ello, aunque es eficaz y necesario, es también peligroso por cuanto puede dar lugar a casos de doble o triple inscripción.

D.- TIPOS DE CENSO.

Hay dos tipos de censo: el periódico y el continuo. El primero es el adoptado por Inglaterra y el segundo -- por Europa. El censo periódico se suele actualizar cada año, de tal manera que esté hecho un tiempo antes de las elecciones. Así, por ejemplo, si las elecciones son en -- Abril el censo se cierra a Octubre del año anterior y -- las listas definitivas se hacen públicas hacia el mes de Febrero. Con ello, naturalmente, no podían ser incluidos en el censo los que no tengan la edad reglamentaria en -- Octubre aunque ya la tengan en los meses posteriores. El censo continuo, consiste en ir modificando el censo so-- bre la marcha (por muertes, nacimientos, cambios de re-- sidencia, etc.) aunque se haga de vez en cuando (en Espa-- ña, por ejemplo, cada diez años) una renovación total. -- Ambos sistemas tienen sus ventajas y sus inconvenientes: el primero es más caro, pero más preciso, el segundo más barato y se presta más al desorden y a las equivocacio-- nes.

=====

V.- LOS ELEGIBLES. LOS CANDIDATOS.

=====

A.- ELEGIBLES Y CANDIDATOS.

Las legislaciones electorales suelen delimitar con exactitud quienes pueden ser elegibles. Con ello se trata de seleccionar quienes han de presentarse como candidatos, evitando así posibles perjuicios que hagan que la elección pierda seriedad. Estos requisitos hacen que buena parte de los ciudadanos sean considerados, formalmente y desde un punto de vista legal, como posibles futuros candidatos. La realidad, sin embargo, es muy otra. - Ser candidato significa participar en una campaña electoral, tener unos gastos de propaganda considerables, montar un equipo de colaboradores, tener interventores en las mesas electorales, etc. Atendiendo a la realidad, por tanto, hay muchos posibles ciudadanos elegibles pero muy pocos ciudadanos posibles candidatos. Estudiar ambos planos de la realidad -elegibles y candidatos- implica analizar aspectos jurídicos formales y aspectos sociológicos. Ambos nos suministrarán instrumentos de estudio indispensables para clarificar un aspecto importante de la realidad electoral.

00066

La distinción entre elegible y candidato es clara. El primero es aquel que cumple con los requisitos para poder llegar a ser candidato. Es un candidato potencial. Para ser candidato tiene que cumplir unos requisitos formales -la proclamación- y unos requisitos -no establecidos formalmente en la ley- de otro orden, bien políticos -estar respaldado por un partido político-, económicos -tener fortuna personal suficiente o estar respaldado por un grupo económico- o sociales -cualquier institución -- que sea un agregado de individuos-. Si no se cumple con estos segundos requisitos no establecidos en las leyes, un elegible puede convertirse teóricamente en candidato, aunque en la práctica ello no se da con frecuencia porque hacerlo no tiene sentido. Y no tiene sentido porque, en principio, el ser candidato no es un fin en sí mismo sino la expectativa de llegar a ser diputado. Aunque, -- hay que precisar, que no siempre es así: muchas veces un candidato va a la elección vencido de antemano, sin ninguna esperanza en el triunfo, pero con intenciones de darse a conocer ante la masa de electores en general con -- vistas al futuro, o bien con el fin de aprovechar la campaña electoral para crear algún movimiento u organización políticas. A parte de esta excepción cualquier candidato debe estar amparado en un grupo y al analizar la problemática general de los candidatos a diputados no podemos

desligarla de sus relaciones con el grupo social dentro del cual, y con base al cual, actúan. Con ello se pone de manifiesto como hoy, el sujeto de la política no es el individuo aislado sino el grupo (33).

B.- REQUISITOS PARA SER ELEGIBLE.

Normalmente las legislaciones exigen casi las mismas condiciones para ser elector que para ser elegible. Sin embargo, en muchos casos también se requieren determinadas características nuevas. Las más importantes pueden ser: una edad superior a la que se exige para ser elector; en ciertos casos la nacionalidad originaria o el estarla disfrutando desde un número determinado de años; en cuanto al sexo, a veces las mujeres pueden ser elector y no elegibles o bien al revés; en ciertos casos puede haber razones de indignidad nacional u otras que afecten al honor que permitan ser elector pero no elegible. Normalmente también se exige no estar incurso en las incapacidades para ser elector. Por tanto, hay requisitos casi siempre añadidos a la capacidad para ser elector. Hay, desde luego, excepciones a esto: p. ej., en las elecciones de junio de 1931, las mujeres españolas podían ser elegibles pero no electoras.

C.- LOS CANDIDATOS.

=====

Ya hemos dicho antes que no todos los elegibles -- son candidatos. Para ser candidato hay que cumplir unos determinados requisitos legales y, además, estar respaldado por una cierta organización o una hipotética masa -- de votantes. Vamos a examinar brevemente ambos aspectos.

Los requisitos legales están en los ordenamientos electorales no gratuitamente sino por motivos fundados. Principalmente dos: impedir la presentación de candida-- tos poco serios y manifestar la mayor información oficial posible a los demás candidatos y al cuerpo electoral pa-- ra que sepa a que atenerse con unos días de antelación. Así, a los elegibles que quieran ser candidatos han de -- ser presentados por diputados, senadores u otros cargos, o bien han de recoger firmas de electores, en número bas-- tante crecido, para tener garantías de que la presenta-- ción no es gratuita, obedece a fines políticos honorables y no es por desprestigiar las elecciones o alcanzar otras metas simulando una presentación real a las mismas. Tam-- bién, en determinados ordenamientos, se exige que el can-- didato resida en el distrito por el cual se presenta. -- Ello sería un requisito más, para ser candidato. Por su parte, si ello se exigiera, el parlamento tendría más --

representación localista y, posiblemente, menos visión general de los problemas. Por su parte, el hecho de proclamar candidatos, de manera oficial, hace que los electores sepan con antelación entre quienes pueden escoger al votar. Normalmente la confirmación oficial de candidatos se hace una semana o quince días antes de las votaciones, momento decisivo para atraerse al electorado. Una vez cumplidos estos requisitos formales se dice que los candidatos han sido proclamados y, a partir de entonces, nadie más puede presentarse a las elecciones.

Este punto de la presentación de candidatos está muy relacionado con el sistema de partidos. Las elecciones aumentarán la socialización política de un país si el sistema de designación de los candidatos por los partidos es abierto a las masas de estos partidos. Es decir, si quienes deciden sobre la identidad de los candidatos son los comités de partidos o la base de los mismos a través de congresos, delegaciones o elecciones internas. En el caso de que los candidatos se elijan -- desde arriba puede llegarse, con apariencia de representatividad, a una situación de auténtica oligarquía política (34). Es, en cierta manera, el caso de E.E.U.U., -- donde los candidatos no gratos a los comités de los partidos deben escoger, en las presidenciales, el gravoso

y difícil camino de las primarias si quieren ser elegidos en las Convenciones, desbordando así a los comités, muy cerrados, de los dos grandes partidos.

Por otra parte, la necesidad de partidos que respalden a los candidatos también se hace patente si contemplamos la necesidad, cada vez más creciente, de propaganda, y los recursos económicos que se necesitan para ello. Se hace difícil, por tanto, escapar al encuadramiento dentro de un partido.

D.- INCOMPATIBILIDADES.

Cuestión distinta es la de las incompatibilidades. Propiamente es un asunto que afecta más al derecho parlamentario que al electoral porque la incompatibilidad es con el cargo de diputado, no con el de elegible o candidato, los dos supuestos que contemplamos. Vamos a hacer, sin embargo, una referencia a ello.

Las incompatibilidades pueden tener varias razones. La más frecuente es aquella en que se invoca la división de poderes y se exige que no se admita como diputado a ningún miembro de los poderes ejecutivo y judicial. A veces se agrega también la administración local. En otros

casos se alegan determinadas profesiones que confieren - un status especial: militares, sacerdotes; o la representación de unos intereses económicos que pueden entrar en colisión con los intereses generales del país. Pero un individuo puede tener una de estas incompatibilidades y ser elegido válidamente diputado renunciando a la causa de dicha incompatibilidad si quiere ocupar un escaño en la Cámara. Este proceso por el cual la Cámara -o la autoridad competente según la legislación de cada país- reconocer la validez de la elección, la ausencia de incompatibilidades y, por tanto, la ocupación de pleno derecho del cargo de diputado, se suele conocer -siguiendo la -- terminología francesa- con el nombre de "verificación de poderes".

x - x - x - x - x - x - x - x

Por tanto, y resumiendo, el proceso por el cual - un ciudadano pasa a ser diputado recorre distintos fil- tros objetivos al margen de la elección misma. Primero, debe reunir las condiciones necesarias para ser elegible.

00072

Segundo, debe ser proclamado candidato, para lo cual, -- también, se requieren unas condiciones específicas. Tercero, una vez elegido, no debe tener ninguna incompatibilidad y, si la tiene, renunciar a ella, para tener acceso, en la Cámara parlamentaria, al correspondiente escaño.

VI.- LOS MODOS DE ESCRUTINIO

El modo de escrutinio es una de las claves principales para valorar una ley electoral. En definitiva se trata de adecuar el número de escaños parlamentarios al número de votos populares. La trascendencia del tema se hace más evidente si vemos que, en determinados casos, puede suceder, por ejemplo, y de hecho sucede, que en unas elecciones el partido A obtenga 1 millón de votos populares y 100 escaños y el partido B obtenga 900.000 votos populares y 30 escaños.

En el fondo, la discrepancia entre las dos tendencias globales que enfocan esta cuestión está en el concepto que cada una tenga de la función de la Cámara representativa. Las dos tendencias son la mayoritaria y la proporcional. Son partidarios de la primera los que creen que lo importante es componer una Cámara con una mayoría que gobierne. La sobrerrepresentación y la subrepresentación de diversos sectores es factor secundario. Son partidarios de la segunda los que creen que lo importante es componer una Cámara que sea reflejo de las existentes en el cuerpo electoral, en la que estén representados

00074

todos los sectores que la componen. Según uno u otro en foque se será partidario de la representación proporcional o de la representación mayoritaria. Naturalmente todo ello ofrece aspectos mucho más complejos que seguidamente analizaremos.

A.- LOS SISTEMAS MAYORITARIOS.

Como su nombre indica responden al concepto primario del término mayoritario. Sencillamente: gana el -- candidato que obtiene más votos. Vemos las principales - variantes que puede ofrecer:

1. Mayoría simple. Es el sistema mayoritario puro. Lo dicho antes: gana el que tiene más votos. Es el - sistema típico anglosajón: primero usado en Inglaterra, después en EEUU y todos los países de influencia inglesa o americana.

2. Mayoritario con segunda vuelta. Se exige mayoría absoluta en la primera vuelta (mitad + 1). Si no se cubren todos los puestos se aplaza hasta una segunda en la que, normalmente, solo pueden presentarse los candidatos que han obtenido un determinado porcentaje de votos, y esta segunda vuelta se resuelve por mayoría simple. Característico de Francia en la III y V Repúblicas.

3. Voto alternativo. El elector puede indicar, - mediante unas papeletas especiales, un orden de preferencia. Por ejemplo: Supongamos una circunscripción en que deban elegirse un diputado y que el primer recuento da - el siguiente resultado:

A = 7.000 votos

C = 5.500 votos

E = 4.000 votos

B = 2.500 votos

D = 1.000 votos

20.000 votos

Se considerará que D no tiene posibilidades y, tras eliminarlo, se preguntará qué votaron en segundo lugar los que votaron a D. Se eliminará al que tenga menos votos, y así sucesivamente hasta que queden dos candidatos. El que tenga más votos de los dos (originarios + -- acumulados) será proclamado diputado electo (35).

4. Voto único no transferible. Se da en cada -- elector un voto en circunscripciones pluripersonales. Su pongamos una circunscripción en la que voten 7.000 electores y elijan seis representantes:

A = 1.300

B = 1.150

C = 1.050

D = 1.000

E = 800

F = 700

G = 600

otros = 400

7.000

Los seis primeros salen elegidos. Se aplica a las elecciones japonesas desde 1.900.

5. Voto limitado. Cada elector tiene menos votos - que el número de diputados a elegir. Por ejemplo: si hay que elegir siete diputados sólo podrá votar a cinco candidatos.

6. Voto acumulativo. Cada elector dispone de un número de votos igual al número de diputados a elegir, pero puede distribuirlos como quiera, incluso concentrándolos todos a un solo candidato.

7. Sistema de puntuación y sistema fraccionario. En el primero se dan al elector mayor número de votos que escaños han de ser cubiertos y permitirle clasificar a los candidatos por orden de preferencia, distribuyendo con plena libertad los votos entre ellos. En el segundo caso -sistema fraccionario- ocurre exactamente lo mismo pero con la variante siguiente: se le concede un sólo voto y puede dividirlo en fracciones.

8. Voto por acumulación. No confundirlo con el voto acumulativo. Un candidato puede presentarse a diversas - circunscripciones sin obtener en ninguna de ellas la mayoría. Si sumando los votos de estas circunscripciones se obtiene un determinado número de sufragios fijado de an-

temano es elegido. Ello permite que salgan elegidas personalidades de prestigio sin un sólido partido que les respalde.

El sistema mayoritario típico es el primero, el de mayoría simple. Los restantes son manera de atenuar los efectos más perjudiciales del sistema, sin variar el principio de las mayorías. Los tres primeros --mayoría -- simple, segunda vuelta y voto alternativo-- pueden ponerse en práctica en distritos unipersonales o pluripersonales. Los restantes solo son posibles en distintos pluripersonales.

Con frecuencia se ha alegado en pro del sistema mayoritario que favorecía los gobiernos estables al hacer salir de las urnas mayorías amplias. Visto históricamente, no siempre ello ha sido así. Una ventaja evidente es la simplicidad del método, fácilmente comprensible -- por todo el mundo: ganan los que tienen más votos. En -- los casos de escrutinios en distritos pequeños, el acercamiento entre electores y elegidos es grande y los partidos mediatizan poco este conocimiento mutuo. Ello puede ser en determinados casos una ventaja pero, también -- es indudable que favorece en otras muchas la corrupción electoral (burgos podridos en Gran Bretaña, caciquismo en España).

Los inconvenientes del sistema mayoritario son también muy conocidos. De hecho, con dicho sistema, muchos electores quedan sin representación y las minorías salen muy perjudicadas. En un caso extremo, con el 51 por cien de los votos se obtiene el cien por cien de los escaños de una circunscripción. Estas notorias injusticias pueden llevar al desánimo del electorado minoritario, favoreciendo así el abstencionismo. Si bien, es cierto, por otra parte, que este sistema favorece a los grandes partidos permitiéndoles obtener mayorías parlamentarias que fácilmente pueden gobernar- también lo es que estos partidos grandes son coaliciones amplias y, en muchos casos, heterogéneas (pensemos en los partidos norteamericanos), dominados por comités muy poco conectados con la base y, - por tanto, de gran eficacia electoral pero de poca base democrática. Si bien, por consiguiente, en los aspectos más formales de la política los grandes partidos son una ventaja, a poco que lo miremos desde ángulos menos formalistas, pueden constituir serios obstáculos a un proceso democrático de participación política.

B.- SISTEMAS PROPORCIONALES.

La representación proporcional tiene como finalidad el adecuar lo más exactamente posible la imagen del cuerpo electoral al Parlamento. Cada partido, cada grupo, debe tener en el Parlamento una representación proporcional a la fuerza que tiene en el país. El Parlamento debe ser el reflejo, lo más exacto posible, de estos grupos y tendencias.

El sistema proporcional implica el sufragio de lista y, por tanto, la circunscripción amplia. A ello hay que mencionar una excepción, la del voto único transferible. En las demás variantes siempre se utiliza el sistema de lista. El sistema proporcional comenzó a utilizarse a mediados del siglo pasado en Dinamarca y tuvo gran desarrollo en toda Europa desde principios de siglo hasta los años 30. Tras la segunda guerra mundial se han ensayado sistemas mixtos, en muchos casos con tendencia hacia el proporcionalismo.

En los momentos de mayor desarrollo los sistemas de escrutinio proporcional proliferen mucho. Todos tendían a los mismo por métodos distintos. Hacer un recuento de ellos no es lo que pretendemos. Solo los que, a nuestro -

parecer, han tenido una mayor significación histórica, - son los que vamos a considerar.

1. Voto único transferible. Es el único método proporcional que puede aplicarse a un distrito uninominal. También es el primer modo de escrutinio proporcional que puso en vigor. Lo ideó el danés Andrae y fue incorporado a la Constitución de su país de 1855. Hacia la misma época el inglés Thomas Hare defendía un sistema casi idéntico en Gran Bretaña. Más tarde, fue defendido con gran entusiasmo por J. Stuart Mill, pero nunca llegó a aplicarse en Inglaterra. Tiene una especial significación por ser el primero, aunque es un método evidentemente imperfecto. En él, el elector combina los nombres de los candidatos que vota a voluntad, colocándolos por orden de preferencia. En cuanto un elector ha obtenido el cociente electoral (número de sufragios expresados dividido por el número de escaños a elegir) más uno, resuelta elegido. Entonces se prescinde totalmente de él y se le imputan sus sufragios al que le sigue en orden, hasta que éste consiga los votos necesarios, y así sucesivamente.

2. Sistemas de lista. Analizaremos dos: el de resto mayor y el del divisor electoral o sistema D'Hondt, aunque hay otros muchos como el de media mayor, el de repartos múltiples, el cociente rectificado, etc.

a) Resto mayor. Para realizarlo hay que encontrar primero el cociente electoral dividiendo el número de votantes por el de representantes a elegir. En segundo lugar hay que dividir el número de votos de cada lista por el cociente electoral. El resultado será el número de lugares a que tiene derecho cada lista. En caso de que no hubieran quedado distribuidos todos los lugares, se adjudican los sobrantes a los partidos que hubieren obtenido mayores restos.

Supongamos una circunscripción en la que se elijan cinco diputados y a la que se presenten cuatro listas. El total de votos es de 85.000. El cociente electoral, por tanto, se obtiene de dividir 85.000 entre cinco, igual a 17.000.

Lista A	30.000 votos	Resto 13.000
Lista B	25.000 votos	Resto 8.000
Lista C	19.000 votos	Resto 2.000
Lista D	11.000 votos	Resto 11.000

Las listas A, B y C obtienen un lugar cada una pues su número de votos es divisible por el cociente electoral. La lista D, cuyo número de votos es menor que dicho cociente no es divisible por el mismo y, por tanto, el número de votos entero compone el resto. Los dos lu--

gares no atribuidos serán ocupados por los que tengan -- los restos más altos, es decir, la lista A y la lista D. En total serán atribuidos los siguientes escaños:

Lista A : 2 escaños
Lista B : 1 escaño
Lista C : 1 escaño
Lista D : 1 escaño

b) Divisor electoral. También es conocido como sistema D' Houndt por ser ideado por el matemático belga de este nombre. Para aplicarlo hay que realizar las siguientes operaciones: Primera, dividir sucesivamente por 1, 2, 3, 4, etc., el número de votos de cada una de las listas hasta el número de diputados que deban elegirse. Segundo, colocar en orden de mayor a menor los cocientes obtenidos en las divisiones anteriores, hasta el total de representantes a elegir. El menor de estos cocientes será el divisor común. Tercero, dividir el número de votantes de cada lista por el divisor común. El cociente será el número de lugares a que tiene derecho cada lista.

Siguiendo con el ejemplo anterior, construiremos primero la siguiente tabla:

00084

	A	B	C	D
Cocientes	1 30.000	25.000	19.000	11.000
	2 15.000	12.500	9.500	5.500
	3 10.000	8.333	6.333	3.666
	4 7.500	6.250	4.750	2.750
	5 6.000	5.000	3.800	2.200

Los cinco cocientes mayores por orden decreciente son:

30.000 de la lista A

25.000 de la lista B

19.000 de la lista C

15.000 de la lista A

12.500 de la lista B

El divisor común será, por tanto, 12.500. Dividi en los votos obtenidos por cada lista por este divisor - obtendremos:

lista A = $30.000 : 12.500 = 2$ escaños.

lista B = $25.000 : 12.500 = 2$ escaños

lista C = $19.000 : 12.500 = 1$ escaño

lista D = $11.000 : 12.500 = 0$ escaño

3. Variantes del sistema: críticas a la lista bloqueada. Hasta ahora, en los supuestos que hemos contemplado, siempre habíamos partido del principio de la lista cerrada o bloqueada, en la que el votante no podía establecer por su cuenta modificaciones: ya venía confeccionada por los mismos partidos. Esto tuvo duras críticas, pues se consideraba que con ello dábese excesivo poder a los comités de partido que eran quienes designaban a los candidatos. Los electores, por tanto, veían mermada la capacidad de elección, También hay que decir que este sistema de lista bloqueada tuvo muchos partidarios que -- arguían que con ello se daba seriedad a la elección. El votante no se dejaba llevar por criterios frívolos -- simpatía, aspecto físico, etc.-- sino por criterios puramente ideológicos: se votaba a un partido por la posición -- que defendía en el país independientemente de las características personales de los candidatos. Sin embargo, -- las críticas a la lista bloqueada hicieron nella y se introdujeron diversas variantes al sistema. Entre las más importantes tenemos:

a) El voto preferente. El elector establece una -- lista de preferencia dentro de cada candidatura.

b) Voto negativo. El elector puede tachar algunos de los candidatos de la lista.

c) "Pannachage" entre varias listas. El elector puede incluir en su papeleta candidatos de otras listas. Es propiamente el único sistema que contradice abiertamente la lista bloqueada. Los otros dos eran redistribuciones internas dentro de cada lista. De alguna manera, el pannachage altera la naturaleza misma del sistema proporcional de - lista, desvirtuando alguna de sus mejores cualidades.

Estas son algunas de las maneras de aplicar la proporcionalidad. Sin duda hay muchas más y todas inciden en lo mismo. Pero creo que con estas, como ejemplos, bastan.

Por otra parte, las ventajas e inconvenientes del sigtema proporcional, han sido el caballo de batalla de enconadas polémicas. Sin duda porque el tema abunda en ventajas e inconvenientes. Someramente, intentaremos resumir - unas y otros. La principal argumentación a favor de la -- proporcionalidad es el criterio de justicia electoral que instaura. Justicia electoral en el sentido más general del término: dar a cada uno lo suyo. Con ello estimula a las minorías a que participen en las elecciones pues sus es-- fuerzos se verán recompensados proporcionalmente en la cámera. Frena, por tanto, el abstencionismo y, al ofrecer - posibilidades a las minorías, fomenta la participación -- política. También, al tender a reproducir la imagen del -

cuerpo electoral en los Parlamentos, evita los cambios bruscos en la composición de los mismos. En el sistema mayoritario, ligeros movimientos de opinión podían producir fuertes giros en las tendencias de las Cámaras. Aquí, al ser la adecuación más perfecta, ligeros movimientos de opinión solo pueden producir ligeros movimientos en las Cámaras. Por último, el sistema de lista despersonaliza las elecciones haciendo que se voten partidos políticos o tendencias de opinión, y no personalidades individuales, en muchos casos caciques y controladores de feudos.

La objeción principal al sistema proporcional ha sido que dificultaba la formación de mayorías parlamentarias estables, al componer una Cámara excesivamente fraccionada en partidos. La necesidad de coaliciones entre estos dificultaba tanto la formación de gobiernos como el apoyo parlamentario a los mismos. El sistema conducía a la ineficacia parlamentaria. Los combates contra la representación proporcional arguyendo este argumento de ineficacia parlamentaria era el juicio más duro para descalificar al sistema. Otro argumento, de tono menor, en contra de la proporcionalidad era el que esgrimía la dificultad de comprensión, por parte de los miembros del cuerpo electoral, de las complicadas operaciones necesari-

rias para otorgar los escaños a una lista u otra. En este punto, si que la superioridad del sistema mayoritario era abrumadora. Por último, ya hemos hecho mención de las críticas a las listas bloqueadas -en cuanto restringían la libertad de los electores y favorecían la dictadura de los comités de partido-, que de alguna manera erran - corregidos por las variantes que se podía establecer en el sistema.

C.- SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS.

En los últimos años, diversos autores -Duverger, - Levan, Cotteret, Emeri, Rae- han estudiado las repercusiones que tenían los modos de escrutinio en el número y estructura de los partidos políticos. Aún existiendo con tradiciones entre ello, puede llegarse a unas conclusiones que, tendencialmente, son ciertas. Entre las más importantes podemos enumerar las siguientes:

1. Los sistemas electorales tienden a la sobrerrepresentación en escaños de los partidos que obtienen el mayor número de sufragios y a la infrarrepresentación -- de los partidos que obtienen un menor número de sufragios. El escrutinio mayoritario tiende a dar más ventaja a los partidos en cabeza que el de representación proporcional.

Dentro de éste, el sistema D'Hondt de una sobrerrepresentación a los partidos grandes y el de resto mayor una sobrerrepresentación a los partidos pequeños.

2. El escrutinio de mayoría simple tiende al bipolarismo circunscriptoral y, en muchos casos, al bipartidismo a nivel de todo el Estado.

3. La representación proporcional tiende a un sistema multipartidista.

4. El sistema mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atenuado por las alianzas entre partidos.

5. El sistema mayoritario a dos vueltas favorece a los partidos no extremos.

En cualquier caso, la relación entre el modo de escrutinio y el número y estructura de los partidos -con las repercusiones que ello comporta en un sistema parlamentario- es algo comprobado. Y si bien la misma noción de "ley" en ciencias sociales es algo todavía problemático, en este campo puede decirse que se han logrado resultados satisfactorios. Y en todas las afirmaciones antes enumeradas, podemos decir que hay "tendencias" ciertas y cuyo estudio ofrece interesantes posibilidades a la ciencia política.

VII.- LAS CIRCUNSCRIPCIONES

La importancia de la división territorial, como método de organizar el sufragio, es evidente y, a veces, decisiva. Su necesidad también. La opción contraria sería crear un colegio electoral único que abarcara toda la extensión del territorio nacional. Esto es factible en elecciones para jefe de Estado pero no en legislativas. Los electores deberían votar una larga lista de cientos de diputados desconocidos. En cambio, la división del territorio en distritos y circunscripciones que puedan votar uno o varios diputados, según el número de habitantes que representen, humaniza la elección, favorece el contacto entre electores y diputados, conecta mejor los intereses reales y concretos de todo el territorio con la vida pública oficial.

En principio, el término tradicionalmente usado en España es el de distrito. El territorio nacional estaba dividido en distritos electorales. Pero al crearse, a finales de siglo, los distritos plurinominales quedó el término distrito para los uninominales, pasando los

nuevos de varios diputados a llamarse circunscripciones. En realidad el nombre circunscripción proviene de la terminología francesa. E. Pierre, en su clásico tratado, lo define de la siguiente manera: "Se llama circunscripción electoral la extensión de territorio en la que todos los ciudadanos inscritos concurren en común al nombramiento del número de representantes determinado por la ley". Esta definición nos sirve a nosotros tanto para referirnos a distritos como a circunscripciones. La diferencia -puramente cuantitativa- entre unos y otras, estriba simplemente que en España, por costumbre, se ha llamado distritos a los que eligen a un diputado y circunscripción cuando eligen a varios. Nosotros, cuando nos refiramos a ambos a la vez, emplearemos la palabra circunscripción.

A.- CRITERIOS PARA ESTABLECER LAS CIRCUNSCRIPCIONES.

CORRUPCIONES.

El criterio más común para establecer las circunscripciones es hacerlo en base al número de habitantes, no en base al territorio. Se representa a hombres no a metros cuadrados. La ley establece, por tanto, que se -- elijirá un diputado por cada equis número de habitantes.

Sin embargo, este principio general, que es muy -
válido, topa con enormes dificultades prácticas, las ra-
zones son muchas y este criterio debe, en muchos casos,
ser flexible si quiere amoldarse a las circunstancias. -
Hay realidades geográficas, culturales, históricas, so---
ciales e, incluso, administrativas, que no pueden ser -
olvidadas al trazar la división electoral de un país. Pe-
ro también es verdad que si se olvida la proporcionalidad
diputados-número de habitantes, se pueden cometer enor--
mes injusticias a la hora de componer la cámara represen-
tativa. Un equilibrio entre la racionalidad pura que ex-
presa la relación numérica y la realidad viva del país -
en que se aplica, es lo más deseable si no quiere incu--
rrirse en notorias discriminaciones.

Pero, además, es frecuente encontrarse con divi--
siones electorales que, debido a corrupciones, desvirtúan
la elección. Una de ellas, muy frecuente, es aquella que
hace que los cambios demográficos no tengan un reflejo -
adecuado en un remodelamiento constante de las circuns--
cripciones. Si la tendencia en occidente desde los prin-
cipios de la revolución industrial es la emigración cam-
po-ciudad, ello se traducía en una superrepresentación -
de las zonas rurales y una subrepresentación de las in--
dustriales. Ejemplo clásico es el de los burgos podridos

ingleses: "entre los siglos XVI y XIX no hubo ninguna -- redistribución de los escaños en la Cámara de los Comunes a pesar de la revolución industrial; en 1831, ciudades como Birmingham, Leeds o Manchester (137.000 habitantes) no tenían entonces ningún diputado, mientras que -- Old Sarum, al contrario, con siete electores inscritos, sin incluso un techo para albergar la mesa de voto, disponía de dos escaños para proveer; Dunwich, medio engullida por el Mar del Norte, contaba un solo elector y un diputado" (37). Estas desigualdades en la representación de circunscripciones invalidan a todo un sistema electoral. La solución a todo ello es ir revisando continuamente la división electoral y, al compás de los movimientos de población, modificar las circunscripciones teniendo en cuenta no solo esta proporcionalidad matemática sino también las realidades históricas, geográficas, culturales, sociales, etc. a que antes nos hemos referido.

La otra corrupción es la del gerrymandering. Duverger pone el siguiente y clarísimo ejemplo: "Supongamos dos circunscripciones vecinas. En una, 50.000 electores votan a las derechas y 15.000 a las izquierdas; en la -- otra, 25.000 electores votan a las derechas y 30.000 a las izquierdas. Como el reparto político de los votos es diferente según el tipo de barrio, se puede conseguir, --

modificando la frontera de dos circunscripciones, hacer pasar 10.000 electores conservadores de la primera a la segunda, sin que pasen muchos electores de izquierda, y así cambiar la mayoría" (38). Hay que estar, por tanto, atento a los cambios circunscriptoriales. La importancia que pueden tener en la composición del parlamento por -- unas u otras razones es enorme.

B.- CIRCUNSCRIPCIONES UNINOMINALES Y PLURINOMINALES.

La circunscripción uninominal es aquella en que se elige a un solo diputado. La plurinominal aquella en que se eligen a varios.

La primera presupone la distribución del territorio electoral en distritos pequeños. Ello tiene sus ventajas y sus inconvenientes. La ventaja más frecuentemente alegada es la comunicación que puede haber en un distrito -- pequeño entre el candidato y sus electores. Si bien ello es cierto, otras consecuencias son claros inconvenientes. En primer lugar las posibilidades de corrupción que hay -- en los pequeños distritos. Después el predominio que dan al carácter de la elección los posibles intereses locales. Se forma un parlamento representante de distritos, no par-- tido de objetivos políticos a nivel nacional. Todo --

ello hace, además, que los candidatos salgan elegidos -- más por su popularidad que por sus ideas políticas. Con esto, las elecciones pierden su naturaleza de elecciones nacionales para pasar a ser luchas entre los intereses -- de comarcas y subcomarcas.

Frente a esta personalización excesiva de las elec ciones, las circunscripciones plurinominales aseguran me jor que la elección sea una lucha entre ideas, partidos y políticos distintos. El elector no vota a un personaje y, por tanto, debe tener más en cuenta las tendencias y -- el programa de dicha lista. Por su parte, la extensión -- de las circunscripciones hacen más difíciles las corrup- telas y la lista permite el sistema de representación -- proporcional. Estas ventajas son, sin embargo, en muchos casos, puramente teóricas. Porque en los distritos pluri nominales los que encabezan las listas son los que perso nalizan el voto, con lo cual, si la cultura política es escasa, el problema queda sin resolver. También sucede -- que en casos de posibilidad de pennacher, los electores -- voten normalmente listas completas por ignorar la perso nalidad de los candidatos.

C.- ORGANIZACION ELECTORAL DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES:
COLEGIOS Y MESAS ELECTORALES.

Normalmente las circunscripciones se dividen en secciones y cada una de estas radica en un colegio electoral. Estos son los locales donde los electores emiten su voto y donde se hace el escrutinio de la sección correspondiente. Cada elector tiene asignado un colegio electoral y en él debe depositar su voto, no en otro. Para ello deberá dirigirse a la mesa electoral y realizar la operación oportuna. La mesa electoral estará compuesta por un presidente y diversos ayudantes. Es la encargada de presidir la votación, conservar el orden en ella y velar por la pureza del sufragio, los candidatos suelen estar representados en las mesas electorales a través de interventores. Al ser la suprema autoridad dentro del Colegio, los miembros de la Mesa y, singularmente, el Presidente, adquiere una importancia enorme. Saber quienes componen las mesas electorales es fundamental para interpretar las posibilidades que la ley otorga a la corrupción. Es en los mismos colegios donde suelen falsearse los resultados. Si a las mesas electorales sólo tienen acceso determinados grupos ligados a la Administración o a las oligarquías locales, las posibilidades de que los

resultados escrutados no coincidan con los votos realmente depositados en las urnas, son muchas. Por el contrario, un sistema neutro de designación de los presidentes y adjuntos de mesa es, sin duda, garantía de autenticidad -- electoral.

DZ- CIRCUNSCRIPCIONES Y PARTIDOS.

Douglas W. Rae ha estudiado empíricamente las consecuencias del tamaño de las circunscripciones, llegando a estas dos conclusiones principales: 1ª la proporcionalidad del reparto de escaños parlamentarios aumenta en función de la dimensión de las circunscripciones electorales: a mayor dimensión de estas, más proporcional (a los sufragios emitidos) resulta el reparto de escaños. - 2ª El fraccionamiento del sistema de partidos, tanto ante los electores como en el Parlamento, varía positivamente con la dimensión de las circunscripciones electorales: las más grandes estén asociadas a un grado de fraccionamiento elevado y viceversa. Pero la relación es curvilínea: el fraccionamiento aumenta a un ritmo decreciente cuando la dimensión de las circunscripciones aumenta.

(39).

=====

VIII.- EL VOTO

=====

Ya hemos visto anteriormente cómo el sufragio -se--
gún quien compusiese el cuerpo electoral- podía ser uni-
versal o restringido. Es una de las grandes divisiones -
históricas del sufragio. También al hablar de los modos
de escrutinio hemos mencionado diversas maneras de ejer-
cer el derecho de voto que influían -con efectos distin-
tos- en el reparto de escaños en el Parlamento. Así, he-
mos hablado de voto alternativo, voto único no transferi-
ble, voto limitado, voto acumulativo, voto de puntuación,
voto fraccionario, voto por acumulación, voto único trans-
ferible, voto preferente y voto negativo. Todos estos --
tipos de sufragio, relacionados con la capacidad electo-
ral o con los modos de escrutinio, los hemos estudiado -
en los apertados correspondientes a estos temas a efec--
tos de claridad expositiva. Ahora vamos a tratar de otras
maneras de votar, no vistas anteriormente, y que tienen
o han tenido alguna relevancia dentro del derecho electo-
ral. Lo dividiremos en dos grandes grupos: por los efec-
tos que produce y por la manera de votar.

A.- LOS EFECTOS QUE PRODUCE EL VOTO. CLASES.

Se han implantado, en distintas legislaciones, - diversos tipos de voto que producen, una vez emitidos, - efectos diferentes. Por su importancia, destacamos: sufragio directo e indirecto, igual y reforzado, individual y corporativo, facultativo y obligatorio.

1. Directo e indirecto. El sufragio directo es - aquel en que el elector vota el nombre de la persona que habrá de representarle en el Parlamento. El indirecto es aquel en que vota a un compromisario -así suele llamársele- para que le represente en el momento de la elección definitiva. Puede ser de varios grados según el encadenamiento de compromisarios existentes hasta llegar a la -- elección definitiva. Normalmente el sufragio indirecto - respondía a una orientación moderada, que con este método restaba pasión -y quizá violencia- a la lucha política y, en definitiva, dejaba fácilmente la elección en manos de una élite, siempre más manipulable y, con frecuencia, menos radical. En el siglo XX se ha generalizado el sufragio directo y, en los países donde todavía está vigente, ha quedado desprovisto de toda eficacia real.

2. Igual y reforzado. El sufragio igual es aquel - que responde a la fórmula "un hombre, un voto". Cualquiera ciudadano tiene el mismo derecho a votar y, por tanto, a que los votos valgan lo mismo. Es la igualdad política - típicamente liberal. Hoy en día, casi todas las constituciones mantienen este principio. Sin embargo, respondiendo a necesidades diversas, se ha ensayado, en ocasiones, el voto reforzado mediante el cual los que lo poseían tenían más votos que el resto de sus conciudadanos. Entre las formas aplicadas, las más importantes fueron tres:

a) Voto plural. Quienes detentan o han detentado - un determinado cargo, título, pertenecen a una clase social determinada o familia, etc. Tienen más de un voto. Fue defendido por Stuart Mill y por Esmein.

b) Voto múltiple. Implica el derecho de un elector a emitir un sufragio en más de una circunscripción electoral. Así, en Inglaterra, se podía votar en la circunscripción donde se residía, en la circunscripción donde se tenía un comercio o industria y en la que se había obtenido un título universitario.

3. Individual y corporativo. El voto corporativo se ejerce a través de entidades económicas, sociales, laborales, etc. Se distingue así del sufragio típicamente liberal que considera a todos los hombres iguales y, como tales, ciudadanos y por ello votantes. El corporativismo entiende que el individuo aislado es una abstracción no real; que lo real es el individuo formando parte de colectividades -en algunos casos juzgadas como naturales- y, dentro de ellas, debe actuar políticamente. La concepción de parlamento también es distinta. Parte, por tanto, de supuestos distintos a la teoría liberal y fue uno de los puntos centrales de los fascismos del período de entreguerras. Sectores políticos no fascistas querían incorporar el sufragio corporativo a las segundas Cámaras.

4. Facultativo y obligatorio. En principio, se consideró que el sufragio era un derecho político y que, por tanto, el sujeto de tal derecho -el individuo- podía o no usar de él a voluntad. Más tarde, la doctrina francesa (Carré de Malberg, Duguit...) consideró al cuerpo electoral como un órgano del Estado y el elector ya no ejercía un derecho sino que cumplía una función. El sujeto del derecho electoral era el Estado y el elector un -

funcionario al que se le podía obligar a votar. Al mismo tiempo, al irse ampliando el cuerpo electoral, encontráronse con el problema del abstencionismo masivo que no sólo falseaba el sufragio sino que dificultaba todo tipo de previsión sobre el resultado electoral. Uno de los métodos de solucionar el problema fue declarar obligatorio el voto y amenazar con sanciones a quien incumpliera tal precepto. Las sanciones eran o bien penales (privativas de libertad o pecuniarias) o bien administrativas (dirigidas sobre todo a los funcionarios públicos). También en determinadas legislaciones se impusieron sanciones políticas, como la privación del derecho de sufragio. Sin embargo, en la base del abstencionismo electoral había otras razones y el voto obligatorio no siempre ha demostrado bastante eficacia -sobre todo por la dificultad de sancionar- en obligar a votar.

B.- LA FORMA DE VOTAR. CLASES.

La manera en que el voto es ejercido también da lugar a formas distintas que permiten establecer una clasificación.

1. Público y secreto. Actualmente se defiende el voto secreto por considerar que el público condiciona la libertad del elector. Ello parece evidente, Sin embargo, en buena parte de las legislaciones, en el siglo pasado, el voto era público. Y tratadistas como Stuart Mill, consideraban preferible el voto público por considerar que nadie debía esconder sus preferencias en una función tan digna como la de votar. El voto secreto, que se ha impuesto completamente como el único democrático, lleva consigo, normalmente, requisitos tales como sobres cerrados, urnas opacas, cabinas aislantes y otros métodos encaminados a asegurar la intimidad del acto.

2. Uninominal y de lista. El tema va muy ligado al de los distritos uninominales y plurinominales y a los sistemas proporcionales. El voto es uninominal cuando sólo se vota a un candidato y es de lista cuando cada elector vota a varios. Ello da lugar a muy diversas cuestiones relacionadas con los temas dichos. A ellos nos remitimos, dado que aquí solo queríamos subrayar el voto en su aspecto formal.

3. Personal e imposibilidad material del mismo. El voto es personal cuando el elector mismo es quien lo deposita en la urna del colegio electoral correspondiente.

En determinados casos, es imposible el traslado del elector al colegio: enfermos y presos, por ejemplo. En algunas legislaciones, para estos casos, se admite el voto a domicilio: la mesa electoral o una comisión de la misma se traslada al lugar de residencia de los electores. En otros casos, se admiten los siguientes tipos de voto:

a) Voto por correspondencia. Es la forma más admitida de solucionar imposibilidades materiales de votar.

b) Voto por delegación. Concediendo autorización a otro para que vote en nombre del que delega por imposibilidad de realizarlo personalmente.

c) Voto "sur place". Tener al elector concedida autorización especial para votar en el lugar donde se encuentre, fuera del propio colegio electoral. Caso de --- transportistas, marinos, aviadores, etc.

=====

IX.- LAS ELECCIONES COMO PROCESO

=====

Hasta ahora hemos analizado, muy someramente, algunas de las instituciones y de los problemas más importantes del derecho electoral y los hemos analizado como problemas en sí o como partes del proceso electoral. En este apartado, y como final de esta introducción, queremos analizar el proceso en sí. Creemos que ello nos preparará mejor para entrar en contacto con la realidad electoral. Veremos así las fases temporales en que se divide unas elecciones y en cada fase mencionaremos los principales momentos.

A.- OPERACIONES PRELIMINARES.

Nos referimos a aquellas operaciones que preparan el día de la votación y que, por tanto, se realizan con anterioridad a la misma.

1. Confección del censo electoral. Normalmente es una operación automática. Solo si se cambian requisitos de capacidad hay que modificar la confección del censo. En cualquier caso las listas electorales son imprescindibles para saber quien puede votar.

2. Delimitación de circunscripciones. Cada elector debe saber en qué colegio debe votar.

3. Convocatoria de elecciones. El gobierno suele convocar mediante ley ó decreto. Debe indicar el día y el carácter de las mismas (generales, parciales, para diputados, concejales, etc.). Con la convocatoria de elecciones comienza el período electoral, en el cual los partidos, grupos y candidatos podrán desarrollar su propaganda, según la legislación vigente. El período electoral termina el día de la votación.

4. Proclamación de candidatos. Es la última fase del período preparatorio. La proclamación de candidatos hace entrar a los mismos y a los partidos en el período decisivo de la lucha electoral.

B.- VOTACION.

1. Constitución de mesa electoral. Minutos antes de comenzar la votación se constituirá la mesa con las personas que indique la ley, realizándose también la identificación de los interventores de los candidatos. Una vez constituida puede empezar la votación.

2. Inicio de la votación. Por orden del Presidente de la mesa dará comienzo la votación a la hora indicada en la ley, Se abrirán las puertas de los colegios, se procederá a indentificar a cada elector y éste depositará su papeleta en la urna.

3. Cierre de la votación. A la hora que indique la ley, el Presidente dará orden de finalizar la votación.

C.- ESCRUTINIO Y PROCLAMACION DE DIPUTADOS.

1. Escrutinio en los colegios. Una vez finalizada la votación suele dar comienzo el escrutinio en cada colegio según el procedimiento señalado por la ley.

2. Escrutinio general. A los pocos días de celebrarse el escrutinio en los colegios se realiza el escrutinio general en base a los escrutinios parciales suministrados por los mismos.

3. Proclamación de diputados electos. Una vez hecho el recuento general, se proclaman los diputados electos conforme al modo de escrutinio vigente. En los casos que hubiera reclamaciones o impugnaciones se traslada al órgano judicial competente.

D.- LA JUSTICIA ELECTORAL.

La última fase del proceso es la ocupación del escaño en el Parlamento por parte del nuevo diputado. Para ello debe haber sido proclamado diputado electo en el escrutinio general y no tener reclamaciones o impugnaciones que deba resolver la justicia electoral o, en el caso de tenerlas, haber sido resueltas a su favor con todos los pronunciamientos.

Hay tres enfoques distintos para resolver la cuestión de quién debe juzgar.

a) La misma Cámara parlamentaria. Esta posición responde a un determinado concepto de la división de poderes: cada poder es independiente de los demás y éstos, por tanto, no deben inmiscuirse en sus cuestiones. El parlamento es soberano y no puede ser sometido a fiscalización de otros poderes. A la misma Cámara compete la jurisdicción respecto de las denuncias, protestas, etc. de las actas de los resultados electorales. Es el sistema francés, que con el nombre de verification de pouvoirs se emplea en numerosas legislaciones, normalmente en Cámaras de tendencia izquierdista-jacobina.

b) El Poder judicial. Se basa en considerar cualquier irregularidad en las elecciones como algo perteneciente a la esfera penal y, por tanto, que debe ser sustanciado ante el poder judicial. En algunos casos, dado lo especial del hecho, no son los tribunales ordinarios sino alguna sala especial o alguna comisión del Tribunal Supremo. También dicha posición puede basarse en la teoría de la división de poderes, dado que la tarea de juzgar, dentro de la teoría del Estado liberal, corresponde al poder judicial.

c) Organismo independiente nombrado por la Cámara. Esta posición pretende conciliar las otras dos, vistas - las ventajas e inconvenientes de cada una. Por una parte, si es una comisión nombrada por la Cámara no supone una interferencia del poder judicial en el legislativo: responde, por el contrario, al principio de la soberanía -- del parlamento. De otra parte, tiene las ventajas prácticas que no ofrece la discusión de las actas en el Parlamento: enfrentamientos violentos entre partidos, posibles notorias injusticias si los hechos se sustancian -- por votaciones mayoritarias, ventilamiento de escándalos en determinados distritos que dan lugar a situaciones enconadas, etc. La principal dificultad del sistema está -- en conciliar la aparente autonomía que supone ser un --

un "organismo independiente", por una parte, y "nombrado por la Cámara", por otra. Es evidente la dificultad de hacer efectivos ambos términos.

Cualquiera de los tres métodos lleva a completar la Cámara, admitiendo el número completo de diputados. Con ello termina el proceso electoral.

Cuestión aparte son los delitos electorales, normalmente consignados en las leyes referentes a elecciones aunque también otras veces en el código penal, que se sustancian ante tribunales ordinarios. El ritmo de estos procesos será el normal en cada caso, aunque consideramos que es materia penal y por tanto se sale del cuadro que debemos analizar.

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO
=====

- (1) H. Laski, Introducción a la política, siglo XX, - Buenos Aires, 1957, pág. 7.
- (2) Macpherson caracteriza al liberalismo como "individualismo posesivo". C.B. Macpherson, La teoría política del individualismo posesivo, Fontanella, - Barcelona, 1970. En dirección similar, A. Vachet, La ideología liberal, dos vol., Fundamentos, Madrid, 1972-1973.
- (3) Ch. Eisenmann, L'Esprit des Lois et la separation Des pouvoirs, "Melanges Carré de Malberg", Paris, 1933. La pensée constitutionnelle de Montesquieu, "Recueil Sirey du bi-centenaire de l'Esprit de -- Lois", Paris, 1952. L. Althusser, Montesquieu, la política y la historia, Ciencia Nueva, Madrid, -- 1968, pág. 82-90.
- (4) A. Gramsci, La política y el Estado Moderno, Península, Barcelona, 1971, pág. 158-159. N. Poulantzas, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, siglo XXI, Madrid, 1972, pág. 387-402.
- (5) H. Kelsen, Esencia y valor de la democracia, Labor, Barcelona, 1934, pág. 48-63.

00119 0001113
21100 0001111

- (6) M. Duverger, Instituciones políticas y derecho -- Constitucional, Ariel, Barcelona, 1962, pág. 121-129.
- (7) A. Posada, El sufragio, Manuales Soler, Barcelona, s.f., pág. 106.
- (8) Niboyet, Principios de derecho Internacional privado, 2ª ed. española, pág. 77. Cit. por J. Castán Tobeñas, Derecho civil español, común y foral, Reus, Madrid, 1963, tomo I., vol. II, pág. 252, - nota 1.
- (9) J. Castán Tobeñas, Derecho civil, t. I., vol. II, pág. 251.
- (10) A. Posada, El sufragio, pág. 43.
- (11) W.J.M. Mackenzie, Elecciones libres, Tecnos, Madrid 1962, pág. 22-23.
- (12) Mari Navarro Amandi, Estudios sobre procedimiento electoral, Madrid, 1885, pág. 37.
- (13) Capezzuoli y Capabianca, Historia de la emancipación femenina, editorial Futuro, Buenos Aires, -- 1966, pág. 24.

00112

0001112

- (14) Citado en A. Posada, El sufragio, pág. 84, de la obra de Hilty, Rferendum et initiative en Suisse.
- (15) H. Finner, Teoría y práctica del gobierno moderno, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 291.
- (16) H. Finner, Teoría y práctica, pág. 290, nota 48.
- (17) M. Duverger, Instituciones políticas y derecho Constitucional, Ariel, 5ª ed., 1970, pág. 145.
- (18) E. Pierre, Traité du droit politique, electoral et parlementaire, París, 1920, 5ª ed., pág. 143.
- (19) J. Castán Tobeñas, Derecho Civil, tomo I, vol. II pág. 127.
- (20) Citado por J. Touchard, Historia de las ideas -- políticas, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 405.
- (21) W.J.M. Mackensie, Elecciones libres, pág. 25.
- (22) Emile de Lavelaye, Le gouvernement dans la democratie, tomo II, París, 1896, pág. 66-69.
- (23) Attilio Brunialti, Il diritto costituzionale e la politica nelle scienza e nelle istituzioni, vol. I, Torino, 1896, pág. 572.
- (24) A. Posada, El sufregio, pág. 34-35.

- (25) A. Posada, El sufragio, pág. 111-112.
- (26) Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional comparado, Revista de Occidente, Madrid, 1967, pág. 184.
- (27) León Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, vol. II, París, 1928, pág. 578 (Tr. F.C.).
- (28) J. Xifra Heras, voz "Elecciones", Nueva Enciclopedia Jurídica, editorial Francisco Seix, Barcelona, 1956, vol. VIII, pág. 175.
- (29) E. Pierre, Traité du droit politique, electoral et parlementaire, Paris, 1919, vol. II, pág. 141.
- (30) Téngase en cuenta, además, que en aquella época de sufragio censitario, la capacidad o incapacidad electoral era difícil de apreciar al depender del grado de fortuna o bienes que se poseían; más tarde, con el sufragio universal, los requisitos se han hecho más precisos y fáciles de comprobar.
- (31) A. Posada, El sufragio, pág. 178-179.
- (32) E. Pierre, Traité, vol. II, pág. 147.

- (33) M. Jiménez de Parga sostiene esta misma opinión:
"Al nivel actual de desarrollo social, el sujeto que normalmente hace política es el grupo o, si se prefiere, el individuo actuando en, y potenciado por, el grupo. Ocurre así porque los poderosos y complejos instrumentos que ahora mueven eficazmente voluntades ajenas (prensa, radio, televisión, etc.) y las organizaciones de movilización y promoción políticas (partidos, grupos de interés, etc.) no están habitualmente en manos de un solo hombre. La persona aislada que hace hoy política es una excepción". M. Jiménez de Parga, Los regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1968, pág. 99.
- (34) M. Duverger, Instituciones políticas, pág. 137-138.
- (35) Con más detalle ver W.J.M. Mackenzie, Elecciones libres, pág. 60-62.
- (36) E. Pierre, Traité, vol. II, pág. 231.
- (37) Cotteret-Emeri, Los sistemas electorales, Oikos-Tau, Barcelona, 1973, pág. 41.
- (38) M. Duverger, Instituciones políticas, pág. 149.

00116

- (39) Douglas W. Rae, The political consequences of -- electoral laws, Yale University Press, New Haven,, Conn., 1967. Incluidas las conclusiones de este estudio en J. Charlot, Los partidos políticos, - Redondo, Barcelona, 1972, pág. 220-223.

00117

C A P I T U L O S E G U N D O

EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL Y LAS LEYES

=====

ELECTORALES (1803-1931)

=====

La legislación electoral española ha sido poco estudiada. Incluso en los manuales o monografías históricas se solía subestimar el aspecto electoral en la vida política, dando más importancia a aspectos constitucionales o ideológicos que, en muchos casos, le determinaban menos. El primer momento de masiva crítica al sistema electoral se da a finales del siglo pasado y principios de éste y culminará en las corrientes regeneracionistas que centran en el caciquismo la causa de los males de España. Antes de ello existen abundantes relatos de las elecciones de cada época, descritas al modo contumbrista, pero casi nunca integrados en un esquema político general (1). A finales de siglo comienza a analizarse el sistema electoral desde un punto de vista teórico y de derecho político (2) que, en sus mejores obras, enlazará, y servirá de fundamento, a los alegatos regeneracionistas (3). Con posterioridad a estos, los movimientos y pensadores reformistas (4) seguirán tratando el tema electoral, cuya reforma cristalizará, en algunos de sus puntos, al advenir el régimen republicano. La historiografía ha comenzado muy recientemente a tratar el tema electoral con profundidad y métodos modernos. Hay que destacar, sobre todo, la completa obra de N. Martínez Cuadrado (5). Un estudio completo y sintético de la legislación electoral en el siglo XIX y XX no se ha realizado, sin embargo, todavía.

En este breve capítulo no nos proponemos, en modo alguno, cubrir esta laguna sino simplemente intentar periodizar la historia de nuestro siglo XIX desde el punto de vista de la legislación electoral. Es una tarea, sin duda, modesta, pero que nos parece indispensable como antecedente histórico de la fase republicana, centro de -- nuestro trabajo. Sobremanera importante es estudiar la -- legislación y la práctica electoral del último período -- monárquico, frente al cual reaccionan los hombres de la República.

Las fuentes de la legislación electoral se sitúan en tres niveles: en la constitución, en las leyes electorales y en los decretos, ordenes, circulares, etc. referentes a elecciones. En este rápido recorrido histórico, nos detendremos casi únicamente en los dos primeros niveles, y de allí extraeremos las principales cuestiones -- electorales centrándolas fundamentalmente en cuatro puntos: cuerpo electoral, tipo de sufragio, división territorial del mismo y modo de escrutinio. Estos cuatro ejes nos pueden dar las principales claves del sistema electoral de cada momento.

=====

I.- SUFRAGIO UNIVERSAL Y SUFRAGIO CENSITARIO
(1808-1890).

=====

El primer sistema representativo moderno lo ins--
taura el Estatuto de Bayona, decretado por José Napoleón
el 6 de julio de 1808, y que está a mitad de camino entre
una ley política absolutista tradicional y una constitu-
ción (6). Las Cortes están organizados por estamentos y
el estamento del pueblo tiene un complicado sistema de -
elección indirecto y censitario. Propiamente no se puede
calificar de sistema representativo en sentido moderno -
pues tiene más peso la tradición de Antiguo Régimen que
la influencia liberal.

A.- EL SUFRAGIO INDIRECTO (1810-1835).

Propiamente, las primeras Cortes Representativas
son las de Cádiz, y las primeras leyes electorales moder-
nas son las de la convocatoria de Cortes de 1810. Efecti-
vamente, una vez la Junta Central Suprema decide el res-
tablecimiento de Cortes (22 de Mayo de 1809) se comienza
a estudiar la cuestión de quienes deben componerla cho

cando los criterios tradicionalista-estamental con el liberal (7). Por fin, se aceptan ambos criterios: se acuerda que las Cortes estén compuestas por representación de "un diputado por cada 50.000 almas, unido a otro tipo de representaciones tradicionales (segundo Brazo de las Cortes, donde se reunirían los estamentos del clero y de la nobleza; ciudades con voto en Cortes, juntas provinciales, en la Cámara baja). Las instrucciones de 1 de Enero de 1810 se cursan tan solo para la Cámara popular, lo que motivará la reunión de Cámara única: las futuras Cortes de Cádiz" (8). Por Decreto de 29 de enero de 1810 se convocaban Cortes generales y extraordinarias de representantes de toda la Nación española (9). En la Instrucción para la elección de diputados a Cortes se establece el sufragio universal indirecto, cuya base está en las juntas de Parroquia -formadas por todos los parroquianos de más de 25 años con casa abierta- para pasar luego a las juntas de Partido y, como tercer grado, las juntas Provinciales.

La Constitución de Cádiz (9 bis), producto de esta reunión de Cortes, confirma ambos principios de sufragio indirecto y universal (10) y en ella se elimina totalmente la representación por brazos y estados. Ello se justifica en el discurso preliminar diciendo: "pues no teniendo ya en el día los grandes, títulos, prelados, etc. ---

derechos ni privilegios exclusivos que los pongan fuera de la comunidad de sus conciudadanos, ni les dé intereses diferentes que los del *pro comunal* de la Nación, faltaba la causa que en precio de aquella dió origen a los brazos (11). En el articulado de la Constitución se dan todos los supuestos de la representación liberal: los diputados son nombrados por los ciudadanos y representan a la nación (art. 27). En el primer grado -- junta electoral de parroquia-- tienen capacidad electoral todos los ciudadanos averindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva incluidos los eclesiásticos seculares (art. 35). La constitución regula minuciosamente todo el complejo proceso electoral a través de las juntas de partido y de provincia (art. 27 a 103).

La Constitución de Cádiz sólo tendrá vigencia en tres momentos: en 1813 hasta el pronunciamiento del general Elio, durante el trienio constitucional (1820-1823) y, fugazmente, en el verano de 1836 --hubo elección para Constituyentes-- tras el motín de los sargentos de la Granja, siendo regente Ma Cristina (12).

Punto clave de la evolución constitucional española en el siglo XIX es el Estatuto Real de 1834, que supone, dentro de los círculos del Poder, el triunfo del sector moderado frente a los carlistas (13). El Estatuto, -

de 10 de Abril, remite a una ley de elecciones la regulación de las mismas. Ello tiene lugar mediante el decreto de 20 de Mayo de 1834 que, según Tomás Vilarroya, tiene tres características fundamentales: sistema de elección indirecta en dos grados, derecho de voto limitado a un número muy pequeño de poblaciones (421 municipios frente a los 21.500 existentes) y un cuerpo electoral cuantitativa y cualitativamente muy reducido (miembros del Ayuntamiento y mayores contribuyentes por partes iguales) -- (14). El sufragio, por tanto, era muy restringido: en las elecciones de 1836 -- hechos con arreglo a este decreto -- votó un 0'05 ó un 0'06 de la población española, lo cual supone el cuerpo electoral más restringido en la España moderna.

B.- EL SUFRAGIO CENSITARIO (1836-1863)

En 1836, y en medio de circunstancias políticas -- que inclinaban la balanza, cada vez más, hacia posiciones liberales, se revisó el sistema electoral, dictándose el Real Decreto de 24 de Marzo de 1836 -- firmado por Istúriz -- que reformaba el sistema electoral, instaurando la elección directa (16). Esta ley puede ser considerada como -- la primera ley electoral española moderna. Se amplía el cuerpo electoral a todas las clases burguesas, a los pro

fesionales (médicos, abogados, arquitectos, pintores, escultores, ...) y a los militares con graduación de oficial. La edad se fija en 25 años. Se forman listas electorales con posibilidad de reclamaciones. Se regula todo el procedimiento de votación. El voto es secreto. Las circunscripciones provinciales (aunque ello fue muy discutido - pues los moderados defendían los distritos uninominales). El sistema es mayoritario, plurinominal y a dos vueltas (17). En realidad, solo puede celebrarse la primera vuelta (18). La sargentada de la Granja impidió la celebración de la segunda y por pocos meses volvió a estar vigente el sistema de la Constitución de Cádiz.

La Constitución de 18 de junio de 1837 -pragmática, progresista pero no exaltada- constitucionaliza la elección directa (art. 22), la circunscripción provincial -- (art. 21) y otros temas electorales (art. 23, 24, 27 y - 29). Con ello se rompe la tradición de Cádiz, de regular en la misma constitución todos los aspectos electorales, y se inicia la que durará hasta la República, de indicar las líneas generales y remitir a una ley electoral los demás aspectos. El 20 de Julio del mismo año se promulga una ley electoral, en línea muy parecida al decreto de Mayo del año anterior. El proceso desamortizador hace -- que cada vez más individuos tengan acceso a propiedades y sean incluidos en el censo electoral (19). La situación

se hace peligrosa, sobre todo a nivel de Ayuntamientos, y se produce la reacción que culminará en la Constitución de 1845, de claro signo moderado (20). La ley electoral de 18 de marzo de 1846 instaaura la elección por distritos uninominales. También se elevan las condiciones socioeconómicas en electores y elegibles que dan un cuerpo electoral que constituye alrededor de un uno por ciento de la población (21). Con esta y otras medidas, los moderados se mantienen sólidamente en el poder. La deterioración del mismo lleva a los proyectos de reforma política de Bravo Murillo, uno de los cuales es una ley electoral completa (69 artículos) (22), todavía más restrictiva -- que la anterior, que reduce el cuerpo electoral (23) y -- mantiene el sistema de distritos, etc. El fracaso de Bravo Murillo y sus sucesores condujo a la revolución del 54, en que el poder fué a manos progresistas. Se convocarán Cortes conforme a la ley de 1837 que, tras un agitado periodo de reformas (24), serán clausuradas dos años después (25). Se inicia entonces un largo período (hasta 1868) en el que se turnan en el poder la Unión Liberal y los moderados, la ley electoral de 1845 (26) -- presidente del Consejo O'Donnell y ministro de la Gobernación Posada Herrera -- amplía sustancialmente el cuerpo electoral (27), como medida para atraerse a los progresistas -- que, a partir de entonces, mantuvieron el retraimiento -- hasta la revolución de 1868 (29).

La elección en los distritos uninominales era, en muchos casos, una farsa. El distrito medio contaba de -- 200 a 500 electores, de los cuales aproximadamente la mitad eran funcionarios del gobierno o del municipio. En Galicia había distritos de poco más de 100 electores. Como ha demostrado Murillo Ferrol, la socialización política era muy escasa por la poca participación de hecho y de derecho (30). Un autor costumbrista de la época, Antonio Flores, en su artículo Los Colegios electorales nos ofrece una magistral descripción de la realidad electoral y parlamentaria a mediados del siglo pasado (31). En definitiva, todas las corruptelas electorales que después denunciarán los regeneracionistas, son práctica común -y en censos muy pequeños todavía más fácil- durante el reinado de Isabel II. Carr lo resume así: "Está bastante claro que las elecciones a los distritos electorales más pequeños estaban controladas en gran parte por el ministro de la Gobernación, cuyo agente local, el jefe político y posteriormente el Gobernador Civil, podrían conseguir la elección del candidato oficial mediante negociaciones con políticos locales cuya influencia tenían que respetar, la votación secreta significaba el escrutinio a puerta cerrada, mientras que la publicación de un censo electoral mutilado demasiado tarde para que fuera posible protestar y la fuerza bruta, proporcionaban recursos de emergencia. Pero sobre todo se recurría a los

votos de los funcionarios del gobierno que constituyeran una fracción muy amplia del cuerpo electoral; con esto y la abstención por parte de los partidos de la oposición en contiendas que no podían esperar ganar, el gobierno disponía de una mayoría prefabricada en la casi totalidad de los distritos electorales" (32).

En definitiva, se puede resumir este período de sufragio directo censitario y mayoritario diciendo que el criterio "moderado" del distrito pequeño uninominal, a partir de 1845, aumentó la corrupción, en un electorado ya muy escaso (en el momento en que fue mayor representaba el 2'6 de la población total) y que tendía a la no participación (33). Un dato a retener es que tanto los gobiernos moderados como los progresistas mantuvieron el sufragio censitario.

C.- SUFRAGIO UNIVERSAL (1868-1876).

La "Gloriosa" de septiembre de 1868 cambió el panorama de la legislación electoral introduciendo el sufragio universal. Ello fué producto de uno de los acuerdos del Pacto de Ostende (julio de 1866) entre progresistas y demócratas, y de las reivindicaciones de las juntas revolucionarias locales (34). El hecho es que entre los --

primeros decretos del gobierno revolucionario se incluye el de 9 de Noviembre de 1868 (35) que instaure el sufragio universal, directo y secreto. Declara en el artículo 1º que son electores todos los españoles mayores de 25 años. Las elecciones se harán por provincias, aunque las mayores podían dividirse en dos o tres circunscripciones (en total 82 circunscripciones). El decreto constituye un sistema electoral completo -consta de 138 artículos- y va firmado por Sagasta, entonces ministro de la Gobernación. Rigiendo este decreto se hicieron las elecciones para Constituyentes de Enero de 1869 (36), unas de las más "limpias" de toda la historia de España. La Constitución de 1869, de tendencia radical, admite el sufragio como derecho natural de las personas (37) no como función que le otorga el Estado. Las normas que la constitución dedica al derecho electoral (art. 16, 40, 41, 45, 65, -- 66) son escasas y vagas. Es de destacar, sin embargo, la constitucionalización de dos principios característicos de la teoría liberal de la representación : que los diputados representan a la nación y no a los electores, y -- que no tienen mandato imperativo de los mismos. El 20 de Agosto de 1870 se promulga una muy completa ley electoral (38) en la que se intenta precisar quienes tienen edad electoral en la confusa fórmula de : aquellos "que sean mayores de edad con arreglo a la legislación de Castilla". De hecho representa, sin embargo, la admisión del sufra-

gio universal (que se reafirma en el artículo 16). Según M. Martínez Cuadrado el cuerpo electoral en 1872 era de 4.030.792 electores (39). El paso atrás se da al volver al distrito unipersonal (art. 108). La ley de 1 de Enero de 1871 (40) establecía la división territorial por distritos. Ello hará que en las siguientes elecciones, los ya célebres electoreros Sagasta y Romero Robledo -entonces Ministro y Subsecretario de Gobernación, respectivamente- intenten controlar los escrutinios (41). Es famosa aquella réplica de Sagasta al Rey Amadeo que le pedía elecciones sinceras: "serán, Señor, todo lo sinceras que puedan ser en España". El fracaso del régimen -al que no es ajeno el desarrollo electoral- conducirá a la abdicación de Amadeo y al advenimiento de la Primera República.

La República -que convocó elecciones para el 10 de Mayo del 73- mantuvo la misma legislación anterior con una sola modificación: la edad electoral se rebajaba a 21 años (42). Con ello, los nuevos electores representaban un 3'1 por cien del total de la población (43). Una circular a los gobernadores civiles intentaba preservar la pureza electoral (44). Sin embargo, quizá cansado el cuerpo electoral de tantas elecciones, la participación electoral fué muy escasa (45). A los pocos meses, en plena guerra civil -insurrección cantonal, levantamiento --carlista- el ejército impondrá su poder y, poco después, restaurará la monarquía borbónica (46).

Todavía se mantuvo el sufragio universal en las -- primeras elecciones de la Restauración. El clima creado (supresión de libertades, persecución de republicanos, -- etc.) hizo imposible un sufragio sincero (47). Es significativa la circular de Romero Robledo --ministro de la Go-- bernación-- a los gobernadores civiles, en la que entre -- otras cosas se les dice que deberán permanecer neutrales siempre que la lucha electoral "se entable entre partida-- rios de la dinastía y del régimen monárquico constitucio-- nal" y que deberán "prestar apoyo eficaz a todos los par-- tidos monárquicos y dinásticos que lo reclamen" (48). En la convocatoria, firmada por Cánovas, se decía que las -- elecciones se verificarían "por esta vez" bajo las mis-- mas disposiciones que las convocadas en 28 de junio de -- 1872 (49). Es decir, la ley de 20 de Agosto de 1870. Hay que subrayar lo significativo del "esta vez" pues, efec-- tivamente, estaba en el pensamiento de Cánovas, el deseo de suprimir el sufragio universal y restablecer el censi-- terio (50).

D.- SUFRAGIO CENSITARIO (1877-1890).

Este deseo no pudo, sin embargo, constitucionali-- zarlo, pese a sus esfuerzos, en la norma fundamental de 1876 (51). La Constitución solo dice en el artículo 23 --

que "los diputados se elegirán y podrán ser reelegidos indefinidamente por el método que determine la ley". Se dejaba, por tanto, una puerta entreabierta al sufragio universal, que podía ser establecido mediante ley ordinaria. Para Sánchez Agesta, esta debió ser -en la Constitución- la transacción "más dolorosa para el Cánovas ordinario" (52). Efectivamente, el sufragio censitario era para el doctrinario Cánovas un punto central de su concepción política (53). Por su parte, la constitución no señala casi ningún otro punto importante respecto al tema electoral (solo trató de él los artículos 27, 28 y 29).

El criterio censitario canovista se impuso al elaborar la ley electoral de 1873. Esta ley ilustra muy exactamente la concepción que Cánovas tenía de la Restauración (54). Dos aspectos destacan en la misma: la capacidad electoral y la distribución por distritos. Respecto a lo primero podrán ser electores los mayores de 25 años con ribuyentes por la cuota mínima de 25 pesetas de contribución territorial o 50 por subsidio industrial. El artículo 17 enumera a los electores por capacidades (55). Este sistema, como dice Martínez Cuadrado, "favorecía claramente a los terratenientes y propietarios agrícolas, a quienes se exigía el pago de contribución de 25 pesetas anuales con solo un año de anterioridad, mien---

tras que a las clases industriales y comerciantes, cuyos representantes eran precisamente los protagonistas revolucionarios y progresistas de 1868, se les gravaba con un sistema doblemente oneroso: 50 pesetas y dos años" (56). Las condiciones eran las mismas que las que establecía la ley electoral de 1865. Según Martínez Cuadrado el censo en 1881 era de 846.901 electores, algo menos del 5 por ciento de la población total. En él tenían gran peso las fuerzas agrarias: Galicia, Castilla la Vieja, Madrid, Aragón y Navarra, están superrepresentadas con respecto a Andalucía Occidental, Extremadura, Cataluña, Valencia, Baleares, etc. Además el censo irá disminuyendo hasta alcanzar niveles del 2,1 por cien de la población total en 1886 (57). La otra cuestión era la modificación en los distritos. En la mayoría del territorio español se mantiene el distrito uninominal: sin embargo, las grandes ciudades se les asignaba un solo distrito y varios diputados (Madrid, ocho; Barcelona, cinco; Sevilla, cuatro, etc.) En ambos se seguía manteniendo estrictamente el escrutinio mayoritario. Una ley de 28 de Diciembre de 1878 modificó la división por distritos, aunque no sustancialmente (58). En el censo de 1887, existen 26 circunscripciones que eligen 33 diputados, 25 distritos uninominales en capitales de provincias que eligen un diputado cada una y 232 distritos uninominales en provincias. Además, 29 diputados por Cuba y 13 por Puerto Rico. Como se

ve, el peso político del distrito uninominal estotal y absoluto (59). Pero la necesidad de reforzar el bloque en el poder hace que el centro político se vaya desplazando hacia el ala liberal que exige el sufragio universal. Es te llega con la ley de 26 de junio de 1890.

E.- LA LEY ELECTORAL DE 26 de JUNIO DE 1890.

La principal innovación de la ley es la instauración del sufragio universal. Ello se logró tras dilatados forcejeos parlamentarios y, fundamentalmente, para cumplir una promesa que el partido liberal -entonces gobernante- había "solemnemente empeñado", según reza el dictamen de la comisión que redactó la ley (60). El artículo 1º establece 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 conste dos años de residencia". Se suprimen, por tanto, los censos, y con ello aumenta sustancialmente el cuerpo electoral. Según las cifras que da Martínez Cuadrado se pasa de 800.000 electores a 4.800.000, que representa el 27 por ciento de la población total (61).

Otra innovación de la ley fué la introducción en - las mismas elecciones legislativas de un especial voto - corporativo por parte de las Universidades Literarias y las Sociedades económicas y agrícolas organizadas oficial- mente que sobrepasen cada una o agrupadas los 5.000 elec- tores. Ello fue debido a la influencia política de secto- res agrícolas castellanos afines al partido liberal. Aun- que teóricamente esta participación no individual no --- tiene muchas justificaciones, desde un punto de vista -- pragmático resolvía cuestiones internas del partido go-- bernante. En cualquier caso no hay que darle apenas im-- portancia porque, en la práctica, muy pocos fueron los diputados elegidos por este sistema (62).

Más importancia tuvo la suavización del criterio - estrictamente mayoritario con la introducción del voto - limitado (63) en las circunscripciones. El artículo 22 - decía: "En los distritos en que deba elegirse un diputa- do, cada elector no podrá dar válidamente su voto más -- que a una persona; cuando se elijan más de uno, hasta -- cuatro, tendré derecho a votar a uno menos del número de los que hayan de elegirse; a dos menos, si se eligieran más de cuatro, y a tres menos si se eligieran más de ocho". Ello, en cierta manera, podría favorecer una cierta repre

sentación de las mismas en las circunscripciones. Aun -- que también, como dice Mackenzie, inducía a los partidos a "celebrar acuerdos para repartirse la representación e impedir la presentación de candidatos independientes que restarían votos a los partidos" (64). Conociendo la práctica electoral española, lo más seguro es que el voto limitado se introdujo para llegar a lo segundo con ~~ape---~~ riencias de que se pretendía lo primero. Sin embargo, en las circunscripciones generales, tal medida perjudicó, a la larga, a los partidos turnantes.

En cuanto a los distritos, la disposición transitoria 1ª declaraba subsistente la legislación anterior mientras no se dictara una nueva ley de distritos electorales (65).

Hasta 1907, en que se promulgó una nueva ley electoral, la legislación respecto a elecciones atenderá --- asuntos de menor interés. El interés residirá, en este período, en la crítica al Estado como organismo y el funcionamiento práctico de las elecciones, como piedra angular de este Estado.