EL SUFRAGIO CENSITARIO EN EL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL

I

Es a partir de la guerra de la Independencia contra los franceses cuando se desencadena el proceso, ya irreversible, de sustitución del antiguo régimen, por un régimen de signo liberal, en el que el principio representativo popular vendrá a encarnarse en el ejercicio personal del sufragio. Pese a la regresión temporal durante la mayor parte del reinado de Fernando VII, el absolutismo y los principios de orden de la sociedad estamental están llamados a desaparecer a corto plazo.

Bajo la Instrucción de 1810 y de la Constitución de Cádiz, se practicará el sufragio universal indirecto, quizá porque las circunstancias de la guerra, primero, y la urgencia revolucionaria frente al absolutismo, después, no permitía contemplar sosegadamente la posible limitación del derecho de voto. Sin embargo, se atisba esta idea larvada, ya en la Instrucción referida, por cuanto, siquiera sea como recomendación, con el fin de aligerar la carga del gasto público, se indicaba en su artículo 12, que «procuren nombrar aquellas personas que, además de las prendas y calidades necesarias para desempeñar tan importante cargo, tengan *facultades* suficientes para servirle a su costa» (1).

En la propia Constitución de 1812, el principio censitario es de indudable explicitación, por cuanto se requiere para ser elegido diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios (2). No obstante, en la propia Constitución se suspende la aplicación de tal principio, sin llegar nunca a la aplicación prevista.

Es pues, durante el reinado de Isabel II, cuando se aplica propiamente el sufragio, restringido el derecho personal de voto por razón de riqueza y capacidad determinada. Es verdad que durante esta época, a la que vamos a de-

---

(1) Vid. E. ULL PONT: *Derecho electoral de las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1972, página 16.

(2) Artículo 92 de la Constitución; vid. ULL, O. c., págs. 29 y sigs.

CUADRO I

ELECCIONES A PROCURADORES Y DIPUTADOS EN CORTES CON EL ESTATUTO REAL

ELECCION	APERTURA	SUSPENSIONES	CLAUSURA	DISOLUCION
30 junio 1834	24 julio 1834		29 mayo 1835	
	16 noviembre 1835			27 enero 1836
26 febrero 1836	22 marzo 1836			23 mayo 1836
13 julio 1836	No llegaron a reunirse por el Motín de La Granja.			
Cortes Constituyentes				
2 octubre 1836	24 octubre 1836		4 noviembre 1837	
Constitución de 1837				
22 septiembre 1837	19 noviembre 1837		17 julio 1838	
	8 noviembre 1838	9 febrero 1839		1 junio 1839
24 julio 1839	1 septiembre 1839	31 octubre 1839		18 noviembre 1839
19 enero 1840	18 febrero 1840	25 julio 1840		11 octubre 1840
1 febrero 1841	19 marzo 1841		24 agosto 1841	
	26 diciembre 1841		16 julio 1842	
	14 noviembre 1842	22 noviembre 1842		3 enero 1843
27 febrero 1843	3 agosto 1843	20 mayo 1843		26 mayo 1843
15 septiembre 1843	15 octubre 1843	27 diciembre 1843		10 julio 1844
Cortes de reforma constitucional				
3 septiembre 1844	10 octubre 1844		23 mayo 1845	
	15 diciembre 1845	17 marzo 1846	30 octubre 1846	31 octubre 1846

CUADRO II

REINADO DE ISABEL II. REGENCIAS

Presidentes del Consejo de Ministros desde la muerte de Fernando VII

(*) *Regencia de D.ª María Cristina (hasta 1840)*

D) 1-10-1832... Zea Bermúdez (Salvador).

Con el Estatuto Real

(M) 15-1-1834... Martínez de la Rosa (Francisco).
(M) 9-6-1835.... Queipo de Llano (José María), Conde de Toreno.
14-9-1835... Alava (Manuel Ricardo de), que no llegó a tomar posesión encargándose durante su ausencia, el
14-9-1835... Villalba (Julián), hasta la dimisión de Alava, sustituyéndole, con carácter interino, el Ministro de Hacienda.
(P) 25-9-1835... Alvarez y Mendizábal (Juan).
(M) 15-5-1836... Istúriz (Francisco Javier).

Con la Constitución de 1837

(P) 14-8-1836... Calatrava (José María), que enferma y le reemplaza interinamente, el
10-3-1837... Díez de Rivera (Ildefonso), Conde de Almodóvar, hasta que dimite Calatrava y es sustituído, el
(P) 18-8-1837... Espartero (Baldomero), Conde de Luchana.
(P) 18-10-1837.. Bardají y Azara (Eusebio).
(M) 16-12-1837.. Heredia (Narciso de), Conde de Ofalia.
(M) 9-12-1838... Pérez de Castro (Evaristo).
(P) 20-7-1840... González (Antonio).
(P) 12-8-1840... Ferraz (Valentín), hasta que se encarga interinamente, el
(P) 29-8-1840... Cortázar (Modesto).
11-9-1840... Sancho (Vicente), no tiene efecto su nombramiento por causa del pronunciamiento, nombrándose el
(P) 16-9-1840... Espartero (Baldomero), Duque de la Victoria, que elegido para la regencia del Reino, hasta que se organice un nuevo Ministerio, nombra interinamente en,
10-5-1841... Ferrer (Joaquín María).
(P) 20-5-1841... González (Antonio).
(P) 17-6-1842... Rodill (José Ramón), Marqués de Rodill.

Mayor Edad de Isabel II (8-11-1845)

(P) 9-5-1843.... López (Joaquín María).
(P) 19-5-1843... Gómez Becerra (Alvaro).
(P) 23-7-1843... López (Joaquín María).
(P) 20-11-1843.. Olózaga (Salustiano), exonerado el 29-11-1843.

FUENTE: DS; Moratilla, y «Vicisitudes...» (hasta 1907).

(*) D = Despotismo ilustrado; M = Moderado; P = Progresista; Pu = Puritano; Ul = Ultramoderado; U = Unión Liberal.

dicar especialmente nuestro trabajo actual, hubo períodos de vigencia del sufragio universal indirecto (1833 y 1836) e incluso una combinación restrictiva de ambos, con un sufragio censitario indirecto (1834-35). Pero domina el período, desde 1837 hasta la Revolución de 1868, el principio de sufragio censitario directo, con mayor o menor restricción, según la tendencia política en el poder.

También durante la Restauración, de 1877 a 1890, se establece nuevamente el sufragio censitario directo, si bien con un cuerpo electoral más amplio. Este último período no es contemplado aquí por ser objeto de otro trabajo específicamente dedicado al mismo.

REINADO DE ISABEL II

Fernando VII moría el 29 de septiembre de 1833, quedando regente su esposa. Zea Bermúdez sigue al frente del Gobierno y trata de conseguir la concordia entre liberales y carlistas. Su eclecticismo no convence a nadie. Se propaga el levantamiento carlista. A pesar de las reformas liberalizadoras que introduce el Gobierno, los liberales siguen insatisfechos y reclaman se convoquen Cortes. Esta demanda la apoyan también varios generales, con el asenso del Consejo de Gobierno. Y ante tal indisciplina dimite Zea, siendo sustituido el 15 de enero de 1834 por don Francisco Martínez de la Rosa (3).

Martínez de la Rosa, nacido en Granada el 18 de marzo de 1787, se había educado en aquella ciudad. Mitad político y mitad poeta, como tantos otros hombres públicos de la época. Se nos dice que era de carácter amable, resuelto y franco, gozando desde niño de gran ingenio, inteligencia y flexibilidad. Fue amigo de don José J. de Mora, don Antonio Alcalá Galiano, Quintanilla, Argüelles y Jovellanos. Durante la guerra de la Independencia, catedrático en Granada, se trasladó a Cádiz, participando en las Cortes de 1812 como diputado. Sufrió persecución en la primera época absolutista de Fernando VII. En

(3) L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1955, páginas 115-217; V. SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho político*, Madrid, 1883, páginas 647-649; D. SEVILLA ANDRÉS: *Historia constitucional de España*, Valencia, 1966, páginas 65 y sigs.; P. ZABALA Y LERA: *España bajo los Borbones*, Barcelona, 1945, páginas 349 y sigs. Sobre el Estatuto Real: SÁNCHEZ AGESTA, *HCE*, págs. 213-228; SEVILLA, O. c., págs. 76 y sigs. Sobre la capacidad electoral en la ley de 1837: J. TOMÁS VILLARROYA: «El cuerpo electoral en la ley de 1837», en *Rev. Inst. C. Sociales*, núm. 6, Barcelona, 1965, págs. 157-190; F. CABALLERO: *Resultados de las últimas elecciones...*, Madrid, 1937. Sobre legislación electoral: *Leyes electorales y proyectos de ley. Congreso de los diputados*, Madrid, 1906.

la etapa constitucional fue Jefe del Gobierno desde el 28 de febrero de 1822 al 5 de agosto del mismo año. Su antiguo radicalismo ya entonces se ve superado, caracterizándose por su moderación. Tuvo que emigrar y a la caída de Zea Bermúdez le sustituye. Su ponderación y buenos modales, así como su decepción revolucionaria, le llevaban a procurar la unión nacional, en una política de todos, sin disensiones ni partidismos. Ese afán de «arreglarlo todo», le valió de la malicia de sus enemigos el mote de «pastelero», circulando versos peyorativos de él y su Ministerio. La situación carlista y el descontento de los exaltados le obligaron a dimitir a los dieciocho meses de Gobierno sustituyéndole el hasta entonces ministro de Hacienda, Conde de Toreno, con no mayor fortuna.

Obró según le daba a entender su conciencia, sacrificando a ello su popularidad. Por esto se unió a la facción moderada de los liberales —los «anilleros»— defendiendo las prerrogativas de la Corona, frente al principio de la «soberanía nacional» con indudable influencia de Jovellanos y su sentido «casticista». De ahí su Estatuto Real, el cual, cuanto menos, debe su forma y mejor sentido constitucional a Martínez de la Rosa.

El Estatuto lo reivindica como obra principalmente suya Javier de Burgos en sus *Anales*; sin embargo, parece segura su animosidad y resentimiento hacia Martínez de la Rosa, y es indudable su parcialidad (4). Burgos fue el hombre clave del anterior Ministerio y aspiró a suceder a Zea sin conseguirlo. Era buen organizador, pero mal político, contrariamente a la popularidad de que gozaba Martínez de la Rosa.

Estatuto Real

La Reina gobernadora otorgaba el 10 de abril de 1834 el llamado Estatuto Real, decreto para la convocatoria de Cortes Generales. En el Real Decreto aprobando el Estatuto se expresa el deseo de «restablecer en su fuerza y vigor las Leyes Fundamentales de la Monarquía, con el fin de que se lleve a cumplido efecto lo que sabiamente previenen para el caso en que asciende al Trono un Monarca menor de edad» y para «labrar sobre un cimiento sólido y permanente la prosperidad y gloria de esta nación magnánima». Ese «cimiento sólido» son la ley 5.ª, título 15, partida 2.ª y las leyes 1.ª y 2.ª, título 7.º, libro 6.º de la Nueva Recopilación. No obstante el carácter de restauración de las antiguas Cortes, su reglamentación es reformadora de las mismas, como institución tradicional, que tiene su propio fundamento en la his-

(4) Vid. *HDC*, Sánchez Agesta, O. c.

toria. No se trata de una Constitución propiamente dicha, ni menos una carta otorgada; se nos presenta como un acto de soberanía de la Corona, si bien advierte Martínez de la Rosa (5), artífice del mismo, «que no es gracia de la Corona, sino un derecho de la nación que se restablece».

Con el mismo, como ha dicho Sánchez Agesta, se pretendía «revalidar una institución histórica» (6). Se trata, pues, de una norma constitucional sobre cómo convocar las Cortes y cuál será su estructura y funciones.

En el Estatuto se establecen dos Cámaras, frente al monocameralismo de la Constitución de 1812; el Estamento de Procuradores del Reino, como Cámara popular electiva, y el Estamento de Próceres —nobleza y altas dignidades del clero, la política, la milicia, de la propiedad y de la ciencia—, como segunda Cámara con iguales funciones, que modere el ímpetu de la anterior.

Son miembros natos y hereditarios del Estamento de Próceres los Grandes de España por derecho propio, mayores de veinticinco años, en plenitud de derechos, con elevada renta anual —200.000 reales— y con los bienes no intervenidos. Los demás son de libre designación real de entre los arzobispos y obispos, títulos de Castilla en las mismas condiciones que los Grandes y renta de sólo 80.000 reales; también podían ser nombrados los españoles destacados por su dignidad y servicios que hubiesen sido ministros, procuradores, consejeros de Estado, embajadores o plenipotenciarios, generales o ministros de los Tribunales Supremos; propietarios ex procuradores, con renta de 60.000 reales, o destacados en enseñanza pública, ciencias o letras y la renta antedicha. Su número es ilimitado y su cese por sentencia judicial.

Los procuradores serían nombrados según el artículo 13, con arreglo a la ley de elecciones. Este artículo motivó que el 20 de mayo se diera otro Real Decreto para que en aquella ocasión se hiciesen las elecciones según las normas que el mismo incluía.

Para ser procurador exige el Estatuto ser español de naturaleza o hijo de españoles, tener treinta años, renta de 12.000 reales y ser natural de la provincia que lo elige, o tener al menos dos años de residencia, o propietario en la misma con renta la mitad de la exigida. Si fuere elegido por varias provincias, tiene por opción para representar a la que quiera de ellas.

Las incapacidades que se establecen con las corrientes hasta el momento, añadiéndose la de tener alguna incapacidad física notoria, bienes intervenidos y deudores a fondos públicos.

Sus poderes duran tres años, o menos, si antes son disueltas las Cortes.

---

(5) *Diario de Sesiones de las Cortes (DS)*, de 20 de septiembre de 1834.
(6) *HDC*, pág. 223.

Se limitan a lo que prefije la Real convocatoria. Se reconoce a los procuradores la inviolabilidad personal en función de su cargo y la reelegibilidad.

Al Rey toca exclusivamente convocar, suspender y disolver las Cortes. Estas no pueden deliberar sobre otros asuntos que los de la convocatoria. Sólo cabe el tradicional derecho de petición. Se conserva asimismo el derecho a votar los tributos y contribuciones (7), que sólo podría imponerse por dos años; convocarse para jurar al nuevo Rey (8), y para negocios graves a juicio del Rey (9). Cuando fueran disueltas, deben reunirse otras antes del año.

Decreto de 20 de mayo

Por Real Decreto se convocan Cortes para el 9 de julio. El Decreto insiste en recordar que se ha procurado una composición de las Cortes que se desvíe «lo menos posible de la antigua práctica», pero procurando que «descanse sobre una base más extensa y más justa».

Para aquel año, el 20 de junio debía reunirse la Junta electoral de partido y el 30 del mismo mes, la de la provincia. Son las dos fases que se establecen para la elección. La Junta de partido se compondría de todos los miembros del Ayuntamiento del pueblo cabeza de partido y de un número igual de mayores contribuyentes del mismo pueblo. Presidente de la Junta lo era el del Ayuntamiento, y si no había Ayuntamiento constituido presidiría un comisionado por el gobernador de la provincia, constituyendo la Junta con los doce mayores contribuyentes de la población. Debían elegir dos electores por cabeza de partido y uno más por cada 20.000 habitantes en el caso que el pueblo excediera de 10.000. Se elegían por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos. Los empates se resolvían por la suerte.

Los electores de partido debían presentarse al gobernador civil, que presidía la Junta provincial. La intervención de éste se limitaba a hacer cumplir las leyes, mantener el orden y la libertad de sufragio. Reunidos más de la mitad de los electores, declara legalmente constituida la Junta. Esta procede a elegir secretario y dos escrutadores, por mayoría absoluta y el consabido sorteo si había empate. Leída la lista de electores y resuelta por estos mismos todas las cuestiones que se susciten, se cierra la lista y se procede a la elección de procuradores a Cortes, no admitiéndose a ningún elector rezagado. Después de jurar cada uno ejecutar fielmente el encargo, se procede a la

(7) Ley 1.ª, tomo 7.º, libro 6.º, de la nueva recopilación.
(8) Ley 5.ª, tomo 15, partida 2.ª
(9) Ley 2.ª, tomo 7.º, libro 6.º, de la nueva recopilación.

votación, empezando por el secretario y escrutadores y siguiendo el orden de la lista. El voto es secreto, por cédula depositada personalmente en una urna o caja cerrada. Hecha la regulación de votos, sale procurador quien alcance la mayoría absoluta, y si no lo hubiere se procede a segunda votación entre los dos de más votos, deshaciendo el empate por suerte. Esta elección debía repetirse tantas veces como procuradores hubiese que elegir. El poder que había que expedirles está basado en el principio limitativo que caracteriza al Estatuto.

Podía ser elector cualquier miembro de la Junta, determinadas categorías profesionales y aquéllos que poseyendo determinada renta, eran españoles de naturaleza o de padres españoles, de veinticinco años cumplidos y uno al menos de residencia en la provincia. Vuelven pues los naturalizados a perder el derecho de sufragio activo que les concedía la Constitución de Cádiz.

La renta anual que debían poseer era de 6.000 reales el propietario, o pagar esa cantidad de arrendamiento, si era colono, y la mitad de la misma si es propietario cultivador directo, con independencia del lugar de las fincas; el comerciante que pague una contribución de 400 reales, en Madrid, Barcelona, Sevilla o Cádiz, ó 300 en las otras capitales, o bien 200 en los demás pueblos; el fabricante que paga 6.000 reales de arrendamiento, o que siendo suya la fábrica pudiere percibir la mitad si la diera en arriendo; y el empleado de nombramiento real, con 6.000 reales de sueldo anual. Los profesionales que podían ser electores eran los abogados con despacho abierto, relatores y escribanos de cámara, catedráticos y profesores de ciencias, directores censores y secretarios de las Sociedades económicas de amigos del país y de las Reales Academias, así como los vocales de las Reales Academias de Medicina y Cirugía. Las incapacidades eran las mismas que señalábamos antes.

Las condiciones para ser procurador ya las fijaba el Estatuto, y por esa razón esta Real convocatoria se limita a repetirlas.

Se prevé una simplificación de las elecciones en los casos de Vascongadas, Navarra y en las islas que nos quedaban en América y Asia.

Según el estado que se adjuntaba a la convocatoria, debían ser elegidos 188 procuradores, eligiéndose en realidad 197, habidas las rectificaciones necesarias (10).

Contrariamente al criterio de la Constitución de Cádiz, de no admitir recurso, en este Decreto se reconoce el derecho al mismo por los agravios, situaciones no resueltas a satisfacción de alguno, pudiendo recurrir de las elecciones de partido a la Junta provincial, y, respecto a ésta, a las Cortes.

En conjunto, vemos que se pasa a un sufragio indirecto, sumamente res-

(10) Vid. cuadro I.

tríngido. La elección se establece en dos grados. Si bien, respecto a la antigua representación de ciudades en Cortes, la misma se amplía y se hace más razonablemente retribuida. Sin embargo, su carácter es conservador y de defensa de las prerrogativas de la Corona. Rigen estas normas para las elecciones de 30 de junio de 1834 y las de 26 de febrero de 1836. Disueltas estas últimas el 23 de mayo de 1836, en su primera legislatura, al día siguiente de su disolución se convocan nuevas Cortes según el Estatuto Real, rigiendo para esta ocasión la ley electoral que recoge el Decreto de convocatoria; pero las nuevas Cortes elegidas ya no llegaron a reunirse debido a los sucesos políticos que pusieron nuevamente en vigor la Constitución de Cádiz. En ninguna de sus legislaturas respetaron las Cortes al Estatuto, que venía a ser letra muerta para el estamento popular. Así, ya en la primera de ellas, se presentó y discutió la llamada «Tabla de derechos», que no es del caso analizar aquí.

Los proyectos de Mendizábal

Juan Alvarez Mendizábal era financiero que había conseguido fortuna en la Bolsa de Londres. Lo había llamado el conde de Toreno ofreciéndole la Cartera de Hacienda, pero, llegado a España, viendo como estaba la situación, no aceptó. Dimitió Toreno y tras el nombramiento transitorio de don Manuel R. de Alava, que no tomó posesión, a los diez días le fue encargada interinamente la Presidencia a Mendizábal, ministro de Hacienda del nuevo Gobierno, el 25 de septiembre de 1835.

El nuevo presidente fue el primer servidor de la revolución desencadenada por los exaltados del liberalismo, creyéndose verdadero jefe de ella. Hombre práctico, trabajó por elevar el crédito público, pero se vio desbordado por las propias fuerzas que desencadenó. En sus planes de gobierno se comprometió a respetar el Estatuto, elaborar «leyes sabias», que recogieran los principios del sistema representativo —afirmación incongruente con el compromiso inicial—, terminar la guerra civil sin ayuda exterior, cimentar el crédito público y fijar la situación económica de las instituciones religiosas, sin ultrajarlas. Su suerte fue escasa y no pudo cumplir sus promesas.

Se elaboró un proyecto de ley electoral que no prosperó. Disueltas las Cortes se presentó otro, que suponía ciertas modificaciones del anterior, sin que tampoco llegase a ser ley, cayendo el Gobierno Mendizábal. Disueltas a poco las Cortes por el nuevo Gobierno moderado. Bajo el mismo, Istúriz convocó nuevas Cortes, que fueron elegidas de acuerdo con el último proyecto, con algunas modificaciones conservadoras. Elegidas Cortes no llegaron a reunirse por los sucesos políticos a que más adelante nos referiremos.

Primer proyecto de ley electoral

Tres días después de hacerse cargo de la Presidencia del Consejo, con carácter interino y desempeñando la Cartera de Gobernación, Mendizábal —el 28 de septiembre— proponía a la Reina gobernadora la revisión en Cortes del Estatuto Real, que antes había prometido respetar, como decíamos. En su exposición a la Reina le decía que era necesaria tal revisión «para asegurar de una manera estable y permanente el entero cumplimiento de las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía, penetrándolas, por decirlo así, del espíritu del siglo, y acomodándolas a las exigencias de la civilización actual». Ante la posibilidad de convocar la segunda legislatura de las Cortes actuales, o nuevas elecciones por el sistema último, o bien por un nuevo sistema de elección promulgado al efecto por la Reina, se inclina por la primera solución, pues las otras, o supondrían retrasos para poder reunirlas, o, lo que sería peor, se seguirían contrariando los principios del sistema representativo, ya que sería el Gobierno quien se encargaría exclusivamente de la elaboración de las nuevas disposiciones. Reunidas Cortes, éstas tendrían que deliberar sobre una nueva ley electoral, para elegir con arreglo a la misma «dentro del menor plazo posible, las Cortes siguientes». Además habría que ocuparse de las materias más urgentes que estuviesen pendientes. De esa manera, con la nueva ley y las nuevas Cortes que se eligieran a tenor de ella comenzaría —según el nuevo presidente del Consejo, la verdadera «era parlamentaria» que haría frente y resolvería las cuestiones del orden político —equilibrio de poderes, prerrogativas del Trono, etc.—. Salvada esta etapa, que él declara que se puede zanjar de una manera definitiva, «podrán dirigir el Trono y la nación su cuidado exclusivo hacia los objetos de Administración, hacia las fuentes de la riqueza nacional, sobre el bienestar de los pueblos, causa y fin de todo el Gobierno».

Como consecuencia de la propuesta de convocar Cortes, el mismo día se publica el Real Decreto convocando las actuales para el 16 de noviembre, a fin de que revisen el Estatuto «de acuerdo con la autoridad de la Corona y preparen un nuevo sistema electoral con una representación más amplia que la vigente».

El 29 de septiembre otro Real Decreto nombraba una Comisión que elaborase el proyecto de ley electoral. La componían don Juan de Madrid Dávila, don Manuel J. Quintana, don Antonio de Alcalá Galiano, don José María Calatrava y don Valentín Ortigosa. En el escaso tiempo que restaba hasta la reunión de las Cortes, la Comisión llevó a efecto su cometido con buen acuerdo entre ellos. Sin embargo, era inevitable una minoría disidente —los

señores Calatrava y Ortigosa— respecto a determinados puntos del proyecto de la mayoría.

Al abrirse las sesiones de Cortes —el día previsto—, cinco días después —21 de noviembre de 1835— presentaba Mendizábal el proyecto de ley electoral. El Gobierno hacía suyo el proyecto de la mayoría, si bien indicando que había tenido reparos con el artículo 17 del mismo, porque no garantizaba el secreto del ejercicio del voto, y presentaba en prueba de lealtad y buena fe, también a la consideración de las Cortes, el proyecto de la minoría, para que lo tuvieran en cuenta si lo consideraban oportuno.

Pese a las dudas que plantea decidirse por un método directo u otro más o menos indirecto, admitiendo diversos grados de elección, el Gobierno se decide por el primero, por creerlo más seguro para conseguir una representación nacional adecuada a las circunstancias actuales de España. Por el sistema indirecto, la elección de diputados quedaría confiada, en definitiva, a unos 1.200 electores de provincia, tres o cuatro por diputado, más fáciles de influir por la exaltación de los partidos o los intereses ministeriales; en cambio, si se realiza directamente, serán unos 30.000 electores «tomados entre las clases más elevadas de la sociedad por su riqueza y por sus luces», y con ello «satisfará más dignamente las condiciones que se han de buscar en los diputados, cuya misión no ha de ser representar la población numérica del país, sino el estado de su civilización y el conocimiento de sus verdaderas necesidades». Esto, para ellos, es garantía de que sea elegido el más digno, dadas las personas que son electoras.

Así, es posible la libertad en el ejercicio del derecho de sufragio, que no podría admitirse en las elecciones por grados, al tener los electores de segundo o tercer grado un derecho delegado irrenunciable, si no se quiere frustrar la intención de la ley.

Por otra parte, era preferible para el Gobierno que alguien quedase sin voto, por no poderlo describir personalmente en el acto de la elección, a que se llegue a la corrupción y la violencia, si se sigue el sistema admitido por el artículo 17, al cual tendremos ocasión de referirnos más adelante. La garantía de secreto será garantía de autenticidad en la emisión del voto.

También se considera conveniente mantener la Diputación trienal, por considerarse el término más ponderado, ajeno de extremismos.

La minoría disentía del resto de la Comisión respecto al tipo de elección, inclinándose por un sistema indirecto. Así mismo extendían la posibilidad de la Diputación suplente a los casos de renuncia, muerte e imposibilidad de los titulares ocurrida posteriormente de reunidas las Cortes. Su posición, como puede apreciarse por lo indicado y por cuanto se señalará a continuación, era manifiestamente más conservadora que la del resto de la Comisión. Por su

parte, el Gobierno no veía con buenos ojos la institución de diputados suplentes, y menos una ampliación de su posible actuación. Lógica posición dado su sentido progresista, que además respaldaban en la práctica contraria de otros Gobiernos «más adelantados». Sin embargo, lo tolera al iniciarse la apertura de Cortes, como definiendo la mayoría de la Comisión para facilitar las elecciones.

Serían electores los españoles de naturaleza, libres, mayores de veinticinco años, cabezas de familia, con casa abierta —incluso solteros, viudos y eclesiásticos—, y una subsistencia decorosa e independiente, con 2.000 reales de renta, o 3.000 de sueldo del Estado, o pagar 100 reales de contribución. También eran electores los profesionales, incluso maestros de primeras letras, que viviesen de su profesión. Se excluyen los jornaleros y oficios y profesiones que pagasen menos de 100 reales de contribución anual.

Tenía el voto pasivo el cabeza de familia, con casa, seglar, mayor de veinticinco años, con 6.000 reales de renta anual, procedente al menos la mitad de bienes propios —equiparados a éstos los de la mujer—, también si poseyese un capital de 240.000 reales que radicase en el Reino al menos en su mitad. Se admitía el derecho así mismo al profesional que tuviese una subsistencia decorosa —al menos 10.000 reales de renta anual— o empleo con sueldo de 14.000 reales y los jubilados de dichos empleos. Cuando la renta procedía de distintos orígenes, se haría la composición correspondiente. Además se especificaba la condición de saber leer y escribir. El encargo es incompatible con el de prócer del Reino. Téngase en cuenta que, aunque se ha cambiado el título de procurador por el de diputado, siguen las Cortes compuestas por dos estamentos, de acuerdo con el Estatuto Real. También es incompatible tener empleo en la casa real o de real nombramiento, gobernador en su provincia, anulándose la elección de aquél que fuese nombrado después de elegido para empleo o pensión del Gobierno, aunque podía ser reelegido. Las incapacidades, tanto para ser elector como para diputado, son las mismas que en el anterior sistema. Las reclamaciones las sustanciaría el propio Ayuntamiento.

En el proyecto indicado, las elecciones debían ser de parroquia, dividida en secciones si es muy numerosa, de partido y de provincia; prepara las listas electorales el Ayuntamiento respectivo. La presidencia de la Junta electoral la ocupa el *alcalde,* y si la parroquia tiene varias secciones, los tenientes de alcalde presidirán completando el número de presidentes. Sólo se elige secretario y dos escrutadores. Más grave atentado a la libertad de sufragio parece el hecho de que éste sea *verbal* ante la Mesa, aunque sea secreto para los demás. La Junta parroquial elige un elector por cada 200 vecinos o fracción de 100, pero la parroquia ha de tener al menos 150 vecinos, o, en caso con-

trario, agruparse a otra mayor. En las elecciones de partido debían nombrarse dos electores en poblaciones de menos de 6.000 habitantes, y a razón de uno por cada 2.000 almas en las demás.

También las elecciones de partido eran presididas por el alcalde o el gobernador, en su caso. Se procede a la elección por cédula secreta escrita por sí o por otro compañero, nombrando a los electores de uno en uno, por mayoría absoluta. En segunda elección sólo participaban como candidatos los dos de más votos, deshaciendo el empate a suerte. Finalmente, el tercer grado de elección se desarrollaría a semejanza del anterior, presidido por el gobernador, eligiendo los diputados que correspondiesen a la provincia y los correspondientes suplentes a razón de una tercera parte del número de aquéllos, con uno como mínimo.

El *proyecto de la mayoría* es coincidente en la proporción de diputados a designar y en las condiciones para ser candidato, salvo la no exigida expresamente de saber leer y escribir, presumible en las incompatibilidades o incapacidades como un lapsus. En cambio, difiere esencialmente de la minoría en lo referente a formación de listas, recursos, presidencia, método de elección y condiciones para ser elector. Debían ser electores de los diputados los mayores contribuyentes en proporción de cien por cada diputado, junto con un incierto número de profesionales determinados.

Cada provincia debía elegir un diputado por cada 50.000 habitantes y por la última fracción de 25.000; asignábanse ocho a Ultramar. En esto coincide toda la Comisión. Pero la mayoría establece que para la elección se divida la provincia en distritos electorales, a juicio de la Diputación provincial, teniendo presente la mejor comodidad de los electores. La elección es directa, concurriendo a la cabeza de partido o distrito electoral los electores. Allí, presididos inicialmente por el alcalde, la Junta electoral elige por mayoría relativa un presidente y cuatro secretarios escrutadores, y a continuación, constituida la Mesa, se procede a la elección. Esta se hace por escrito preparado anticipadamente o haciéndolo escribir en la Mesa (art. 17), poniendo tantos nombres como diputados tenga que elegir la provincia, así mismo respecto a los suplentes y otro más para comisario del distrito. La elección debía durar seis días, al cabo de los cuales se realizaría el escrutinio de los resultados del distrito. Levantada acta de los mismos, a los siete días el comisario elegido por mayoría plenaria marcharía con los resultados a la capital de la provincia. Todos los comisarios, junto con la Diputación provincial, presididos por el gobernador, procederían a nombrar presidente y los cuatro secretarios escrutadores. Sería diputado el que alcanzase la mayoría absoluta, y si no se cubriesen todas las plazas de gobernador ordenaría a la provincia una segunda elección, limitada al número de nombres que faltase designar, bastando la

mayoría relativa, desempatando por la edad —la minoría rechaza este supuesto—, o la suerte como último recurso.

Con este proyecto se inicia la puesta en práctica del sufragio censitario, con elecciones directas. Para ser elector hay que ser español de naturaleza o de padre español y libre, veinticinco años, mayor contribuyente de la provincia a razón de 100 por diputado a elegir. Se añaden a éstos aquéllos que no siendo mayores contribuyentes viven de profesiones superiores, taxativamente especificadas, o de destacados empleos con 10.000 reales de sueldo.

Las listas electorales se le encomiendan al gobernador civil, junto con la Diputación provincial. Con este fin se valdrían de la información de los Ayuntamientos y cualquier otro medio que consideren útil al objeto. Confeccionadas las listas, serían expuestas al público el 1 de julio y también tres semanas antes de las elecciones. En las mismas se especificaría la cuota, profesión o destino por la que se tenía el derecho electoral. Frente a las omisiones o inclusiones indebidas, se recurriría a la Diputación, y después, dentro del término de quince días, al Gobierno, el cual oiría preceptivamente al Consejo Real.

Se nombró una *Comisión parlamentaria* que presentó el dictamen sobre el proyecto de ley (11), elaborando en realidad otra ley, tales eran las modificaciones que se introducían. Se define la Comisión a favor de las elecciones indirectas, debiendo nombrarse por las Juntas de vencimientos —equivalente a las de parroquia— un elector por cada 150 vecinos; reunidos los electores en la cabeza de distrito —de partido— votarían el total de diputados de la provincia; haciéndose el escrutinio total en la capital de la provincia.

Hubo además dos votos particulares. Uno, del Marqués de Someruelos, defendiendo el sistema directo, dividiendo la provincia en tantos colegios electorales como diputados a elegir, formando para ello agrupaciones de 50.000 habitantes, y que cada colegio elija un procurador y un suplente; el voto debía darse verbalmente, según el precedente que ya conocemos, y que, juntamente con la limitación territorial, supone lo que podríamos llamar «amplias facilidades» para el fraude y la violencia. Recoge en su voto las mismas condiciones que exige el Estatuto para el sufragio pasivo.

El otro voto particular se refería a las «capacidades» con derecho electoral, proponiendo que éstas debían además pagar para tenerlo, al menos, una contribución de 200 reales en poblaciones de más de 10.000 habitantes y de 100 reales anuales en las demás.

No se llegó a discutir el dictamen y votos referidos, pues, debido a la

(11) *DS*, 28 de diciembre.

oposición que hacían al Gobierno y particularmente al proyecto de ley electoral presentado por éste, fueron disueltas las Cortes el 27 de enero de 1836 y convocadas nuevas elecciones.

Cortes de 22 de marzo de 1836

El mismo día de ser disueltas las anteriores Cortes, se convocan elecciones para el Estamento de Procuradores de las nuevas. Estas debían reunirse el 22 de marzo, ajustándose la elección al Real Decreto de 20 de mayo de 1834, que ya había servido para las elecciones anteriores. Las fechas de elección se fijaron para los días 19 y 26 de febrero y el 17 de marzo debían empezar las Juntas preparatorias. En Ultramar se cumpliría lo dispuesto, tan pronto se recibiese el Decreto de convocatoria.

Reunidas las nuevas Cortes al parecer sin elementos de oposición al Gobierno, se le opusieron Istúriz y Alcalá Galiano, que se pasaban a las filas moderadas. Pidieron cuentas al Gobierno del uso del voto de confianza que le habían otorgado las anteriores Cortes, particularmente acerca del compromiso de resolver la cuestión económica sin acudir a nuevos impuestos o empréstitos y sin distraer los bienes del Estado. Mendizábal intentó conseguirlo mediante la desamortización de los bienes eclesiásticos. Pero la desamortización fue hecha sin plan y con prisas, sirviendo sólo para hacer «más ricos a los ricos, y más pobres a los pobres», como vino a decirse. No salió bien parado el presidente de la defensa de su gestión. Y la situación del Gobierno se hizo insostenible por causa de sus mismos partidarios que pedían la exoneración de varios generales y, al negarse la Reina, dimitió, siendo relevado por el Ministerio moderado de Francisco J. de Istúriz, el 15 de mayo.

Segundo proyecto Mendizábal

El presidente del Consejo había presentado el 25 de abril su nuevo proyecto de ley electoral. Se trataba en realidad del antiguo proyecto con las modificaciones que podrían haberse esperado, conociendo la opinión del Gobierno sobre Diputación suplente, secreto electoral y acerca del otorgamiento de los poderes de diputado. La nueva Comisión del Estamento de los procuradores emitió dictamen proponiendo modificaciones de escasa importancia.

No variaba la proporción del número de diputados por provincia, salvo

Ultramar que elegiría 17, en lugar de los 8 anteriores. Las listas electorales se confeccionarían también igual que en el proyecto anterior de la mayoría, y los recursos se resolverían ante la Diputación provincial, a puerta abierta. En Vascongadas y Navarra, por su particular situación, se limitaría la elección a las capitales y presidiría el presidente de la Diputación; sus electores serían, en lugar de los mayores contribuyentes, un número aproximado entre los que pudiesen votar y haya más garantía de arraigo.

Podían ser electores, como en el anterior proyecto, los mayores contribuyentes, pero aumentando su número a 160 por diputado, ampliándose el derecho a aquellos españoles naturalizados que se hubiesen casado con española. Esta ampliación del derecho a extranjeros naturalizados, mayores contribuyentes, si eran consortes de mujer española, la justifica el Gobierno en su exposición de motivos como fórmula concorde con la de otros países, como Estados Unidos de América o Francia, recogiendo el «fruto de la ilustración y de la experiencia de las naciones que nos han precedido en la carrera de la libertad» y también para no poner «el menor obstáculo a que vengan a fijarse en nuestro suelo los capitales, las industrias y las artes útiles que tanto necesitamos». También se reconoce el derecho de las «capacidades», que reuniendo las condiciones de los otros, sean cabeza de familia con casa abierta.

Toda la complicación acerca de la renta a poseer para ser elegido diputado, origen de la misma y justificación debida, se pretende simplificar en este proyecto, limitándose a exigir 6.000 reales de renta o 500 de contribución anual, y la mitad de estas cantidades en el caso de las profesiones y empleos con derecho electoral pasivo. Las incapacidades, incompatibilidades y el principio de publicidad en los actos electorales, son principios que subsisten como en el anterior proyecto.

La votación se haría en los distritos, mediante papeleta secreta *escrita en el acto* y devuelta doblada, durando la elección tres días, al final de los cuales se realizaría escrutinio público, se levantaría acta y se quemarían las papeletas. El comisionado de cada distrito asistiría al recuento provincial, presididos por el gobernador y sacándose los cuatro secretarios escrutadores *a suerte*. Respecto a votar por escrito, personalmente y en el acto, hay que decir que con ello el Gobierno pretendía evitar el fraude y la violencia, garantizando mediante el secreto la libertad del ejercicio del voto. Ya en el proyecto anterior se habían expresado reservas respecto a cómo formular el voto, considerando el Gobierno que el artículo 17 de aquel proyecto no daba la garantía conveniente.

Otras dos novedades respecto al proyecto anterior y aun de criterios más antiguos, son suprimir el otorgamiento de poderes a los diputados electos y suprimir la institución que adultera el sistema representativo de diputados su-

plentes. En lugar de otorgar poderes, bastará que el diputado lleve copia del acta de elección, como credencial suficiente, pareciendo al Ministerio que lo contrario implica un contrasentido con la ley, ya que los electores reciben de ésta la prerrogativa de nombrar diputado, y es la ley la que confiere el mandato al diputado invistiéndole irrevocablemente como representante de la nación, no sólo de su provincia (¿positivismo jurídico?).

La Comisión dictaminadora proponía que fuesen 200, en lugar de 160, el número de mayores contribuyentes que habían de votar por cada diputado a elegir; que quien no pudiera escribir su voto, pudiera valerse de la ayuda de otro elector; que cada uno de los tres días que debía durar la elección se hiciese escrutinio y se publicasen los resultados para evitar mejor el fraude y aun la sospecha; que en caso de segundas elecciones se limitasen éstas a los candidatos con mayores votos; que las reclamaciones fueran resueltas en el acto, por el presidente y los cuatro secretarios por mayoría absoluta, y, finalmente, que el sistema de elecciones en Ultramar siguiese como hasta entonces, hasta que se estudiase un método adecuado para aquellas provincias. Se presentaron, además, un gran número de enmiendas, particularmente referentes a la extensión del sufragio, pero que sólo suponían pequeñas variaciones en el articulado del proyecto.

El 3 de mayo se presentó el dictamen a las Cortes y nuevamente el 21, con Istúriz ya al frente del Ministerio, pero no se llegó a su aprobación, pues el día 23 fueron disueltas las Cortes. Y el 24 se convocaban nuevas elecciones (12).

Decreto de 24 de mayo de 1836

El nuevo estamento popular, conforme al Decreto de convocatoria, se elegiría por el sistema establecido en el proyecto que acabamos de considerar, recogiendo prácticamente las reformas propuestas por el Estamento de Procuradores. Aunque no había llegado a promulgarse como ley, ha sido adoptado para estas elecciones por considerar que «todos sus artículos han sido aprobados después de una madura discusión». Con el mismo se introduce por primera vez el sistema de elección directa.

La proporción de mayores contribuyentes sería de 200 por diputado, en lugar de 160 del proyecto anterior. Se eleva a 9.000 reales la renta anual exigida para ser elegible, ó 500 reales de contribución directa. Se suprime la elegibilidad de los que llamamos «capacidades». El escrutinio de los dis-

(12) Vid. *DS* de las fechas indicadas.

tritos se realizaría al final de cada uno de los tres días de elección, dando publicidad diaria de electores y resultados de la elección. El comisionado llevaría a la capital, además del acta de los resultados, una especie de estado consignando el número de electores y de los que habían ejercitado su derecho. También el gobernador civil debía dar publicidad a los resultados, así como convocar, cuando procediese, en segunda elección. Serían candidatos de la misma los de más votos en proporción de tres por uno a elegir.

En Vascongadas y Navarra, se realizaría la elección presidiendo el gobernador o, en su defecto, quien designase el Gobierno, debiendo haber al menos 100 electores por diputado a elegir.

En Ultramar se aplicaría el Real Decreto, si era posible y, en caso contrario, se seguirían las normas anteriores.

Las nuevas Cortes debían revisar, conforme a la convocatoria, las Leyes Fundamentales de la Monarquía. Por Real Decreto de 28 de mayo se ordena la puesta en marcha de las elecciones. Había que elegir 241 diputados, más otros 17 por Ultramar. Del 25 de junio al 10 del mes siguiente debían estar expuestas las listas, para las rectificaciones oportunas. El 13, 14 y 15 de julio se realizaban las elecciones de partido y el 23 el escrutinio en la capital. Antes de terminar el mes debian haberse realizado las segundas elecciones en las provincias que fuese necesario. Y, finalmente, el 20 de agosto, sería la apertura de las sesiones. Pero no llegaron a reunirse debido a los hechos políticos del 13 de agosto, que traen consigo la caída de Istúriz, e implantación de un Gobierno progresista. Al propio tiempo se restablece la Constitución de Cádiz y se convocan elecciones para Cortes constituyentes.

Votaron 45.380 electores sobre una cifra de 65.067 personas con derecho reconocido, que eran poco más del medio por cien de la población española (13).

MOTÍN DE LA GRANJA. GOBIERNO DE CALATRAVA

El Gobierno moderado de Istúriz, con unas Cortes prácticamente progresistas, se vio implacablemente atacado en las mismas. Y el Ministerio, conseguido el Real Decreto correspondiente, disolvió las mismas a los siete días de estar en el poder. Por otra parte, sus esfuerzos moderadores, intentando llevar a conciliación los extremismos, fueron ineficaces.

Disueltas las Cortes, siguió la oposición al Ministerio, por todos los medios, incluso con levantamiento y motines —como el sangriento de Málaga a favor

(13) F. CABALLERO: *Resultados...*

de la Constitución de Cádiz—. Tanto desorden y hostilidad culminó con el motín de La Granja. Sublevada la tropa de guarnición en el Real sitio —no faltaron las instigaciones, ni los sobornos—, encabezadas por los sargentos Alejandro Gómez, Juan Lucas e Higinio García, que penetraron en palacio violentando vergonzosamente a la Reina y la obligaron a firmar el Real Decreto ordenando publicar la Constitución de 1812. En el Decreto se decía: «Como Reina gobernadora de España, ordeno y mando que se publique la Constitución política del año de 1812, en el ínterin que, reunida la nación en Cortes, manifieste expresamente su voluntad o de otra Constitución, conforme a las necesidades de la misma. En San Ildefonso, a 13 de agosto de 1836». También hubo que separar el Ministerio Istúriz —14 de agosto—, sustituido por el progresista de José María Calatrava.

Y el 21 del mismo mes se convocan Cortes constituyentes para el 24 de octubre. Debían ser elegidas conforme a la Constitución de Cádiz, «para que la nación reunida en Cortes manifieste expresamente su voluntad acerca de la Constitución que ha de regirla, o de otra conforme a sus necesidades, así como también para promover el bien y la felicidad de la nación, por todos los medios que la misma Constitución prescribe». Tanto el Decreto de La Granja, como el de convocatoria de Cortes, concretan la dicotomía de la nueva vigencia de la Constitución de 1812 y su posible reforma o sustitución.

La convocatoria, por razón de tiempo, abrevia los intervalos de elección, realizándose ésta el 18 y 25 de septiembre y el 2 de octubre. También para obviar dificultades se dispone mayor flexibilidad de fechas por razón de guerra civil, que se apliquen las normas anteriores de excepción en Vascongadas, Navarra y Ultramar. El número de diputados a elegir sería de 241, y de 96 suplentes, a razón de un diputado por 50.000 almas, en lugar de la proporción de 70.000 que exigía la Constitución. Con esto se pretendía dar mayor amplitud representativa. Las divisiones de partido corresponderían a las de los partidos judiciales. Por otra parte, como se recordará, los diputados, conforme a la Constitución del 12, debían percibir las dietas aprobadas en la última sesión de la Diputación a clausurar, para tener vigencia en la nueva (artículo 102). Ahora se establece el encargo gratuito hasta tanto dispongan las Cortes por sí mismas.

Mientras, el Gobierno, por Decreto, tomaba una serie de medidas extremistas particularizándose las de carácter anticlerical. La guerra civil, por otra parte, seguía su curso, con no pocos descalabros. La situación se agravaba por la oposición entre progresistas y moderados, no faltando motines y conspiraciones. En Cortes se discutía un proyecto de Constitución, que fue finalmen-

te, promulgado el 18 de junio de 1837. Y el 20 del siguiente mes sancionaba la Corona la ley electoral correspondiente a la nueva Constitución. Las Cortes son prácticamente progresistas con exigua participación moderada.

La Constitución de 1837. Agustín Argüelles

El sentido inicial de las constituyentes fue de reforma de la Constitución de Cádiz. La Comisión dictaminadora la componían don Agustín Argüelles, como presidente, actuando de secretario Olózaga. La nueva Constitución iba a ser «conciliadora y de total revisión del texto de 1812» (14).

Argüelles, de Ribadesella, nacido en 1776, había estudiado en Oviedo. Conocía Lisboa, París y Londres. La invasión francesa le sorprendió en Asturias y se trasladó a Cádiz como diputado. La Constitución del 12 fue en buena parte obra suya e, indudablemente, era la figura más destacada de aquellas Cortes. También fue parte principal en otras leyes, como la de abolición del tormento como medio de prueba, de libertad de imprenta, sobre persecución y castigo de la trata de esclavos. Fernando VII ordenó se le recluyera en Ceuta y después en Alcudia (Mallorca). Exilado, regresa a España en 1820, ocupando la cartera de Gobernación, con el primer Gobierno constitucional presidido por Pérez de Castro. Al ser exonerado el gabinete —1-3-1821—, emigró a Inglaterra. En Londres, lord Holland, puso a su cargo la biblioteca propia para remunerarle, sabedor de su falta de recursos. Su destierro duró doce años, adquiriendo durante el mismo grandes conocimientos constitucionales. Otra vez en España con la amnistía, fue elegido procurador en Cortes, conforme al Estatuto Real. Pese a otras cualidades, era inteligente, honrado y de grandes virtudes cívicas, no aprovechando nunca sus cargos para medrar. Murió pobre.

La Comisión, como es de suponer, estuvo grandemente influida por su presidente. Doctrinalmente tiene la Constitución del 37 una gran influencia de las ideas de Benthan. Frente a los principios abstractos de la Constitución de Cádiz, procura preceptos prácticos, buscando formular *sólo* las consecuencias jurídicas de los principios, con lo que se adquiere, como ha dicho Sánchez Agesta, mayor claridad y flexibilidad (15). En la misma exposición de motivos se informa que se han eliminado tanto las declaraciones abstractas como las disposiciones que pueden ser objeto de una ley de inferior rango. Así, la ley electoral va a ser inmediata consecuencia de esta tesis.

---

(14) Sánchez Agesta, *HCE*.
(15) *HCE*, pág. 233.

Si bien la nueva Constitución sigue el sistema bicameral, a semejanza del Estatuto, sólo en eso corren paralelos ambos textos; pues, en el del 37, se rechaza hasta la denominación y más aún el significado. El sistema bicameral se concibe como elemento de equilibrio político entre la Corona y el Congreso (16). Frente al sentido de privilegio de los próceres del Estatuto, una base electiva que excluye a la nobleza, en cuanto a derecho propio, y un sufragio censitario en ambas Cámaras, que elimine a los menos ricos. En el proyecto se preveía un Senado electivo, pero vitalicio, para darle cierta estabilidad y moderación, prevaleciendo en las Cortes el principio de renovación por terceras partes.

LEY ELECTORAL DE 20 DE JULIO DE 1837 (17)

Como en los proyectos Mendizábal, la proporción de diputados debía ser de un diputado por cada 50.000 almas o fracción de 25.000 y en un tercio del número de diputados el total de diputados suplentes. Como el Senado es electivo, se fija el número de miembros del mismo en 3/5 del de diputados. Por otra parte, elegidos tres miembros por cada 85.000 habitantes, junto con los suplentes, si había elegidos con mayoría absoluta, con ellos se formaría una lista triple para que el Rey elija entre ellos. Así pretendían conciliar el origen popular de la elección con una prerrogativa mínima de la Corona, a la hora de designar los senadores. Según el estado que adjunta la ley, había que elegir 145 senadores, 241 diputados y 134 suplentes.

Para ser elector basta ser español, residente en la provincia un año al menos y una renta determinada. No obstante, si el número de electores no llega a 300 por diputado a elegir, se completa con los mayores contribuyentes de la provincia, hasta cumplir ese número (18). La determinación de la renta ofrece en esta ley una complicación sin precedentes, pues junto a la exigencia de 200 reales de contribución ó 1.500 de renta (19), de cualquier clase o en cualquier provincia, hay una serie de equivalencias y justificaciones para arrendatarios, labradores con yunta o sin ella (20), composición entre ambos

(16) SÁNCHEZ AGESTA, *HCE*.

(17) *DS*, 5-6-37 y sigs.

(18) *DS*, 31-5-37, recogiendo el proyecto de la Comisión.

(19) J. F. PACHECO: *Lecciones de Derecho político y constitucional*, Madrid, 1945, página 238, consideraba tan arbitraria una cifra como otra, pero la Comisión propuso la indicada por considerarla de suficiente garantía.

(20) La Comisión era contraria a la petición del señor Charco, diputado por Toledo, para que fueran electores los que tuviesen una yunta para utilizar en terreno

orígenes de renta supuesto de habitar casas de determinada calidad según población (arts. 7.° y sigs.) (21).

La elaboración de la ley por los progresistas, bajando el censo, bastando para poder ser elector la posesión de una yunta o pagar determinado alquiler por la casa que se ocupaba, dio ocasión a muchos abusos y a la casi universalización del sufragio en muchas provincias. Esta inflación, que fue progresiva en sucesivas elecciones, originó una regresión al aplicarse la nueva ley de 1846, poniendo freno al consabido artículo 7.° de la ley que consideramos.

Compárense los cuadros que adjuntamos para apreciar fácilmente la progresión y regresión indicadas (22).

No fue necesario acudir a «los mayores contribuyentes», para completar el censo, quedando inaplicable por innecesario lo dispuesto en el artículo 9.° de la ley.

En curiosa ironía histórica, los progresistas hicieron la ley y la aplicaron, pero en la primera elección fueron abrumadoramente derrotados por los moderados.

Las listas electorales, debían hacerse por las diputaciones, oídos los Ayuntamientos y empleando otros medios adecuados, como en los proyectos precedentes. El recurso era, ante la Diputación, con quince días de término. Los distritos electorales en que se divida la provincia no serán menores en número que el de los partidos judiciales, si bien se mantiene el criterio de la arbitrariedad de la Diputación para constituirlos según crean más conveniente para los electores. La publicidad se simplifica ante imposibilidad del Rey o en el interregno previsto por el artículo 28 de la Constitución.

Sorprende particularmente el hecho de que la Constitución sólo exige para

---

propio o dos yuntas propias para terrenos que tuviesen en arriendo (*DS*, 10-7-1837). Otros llegaron a extremar la cosa pretendiendo tener en cuenta el valor de las yuntas y extender más aún el derecho, pero esto no llegó a prosperar y sí, en cambio, la enmienda de Charco (*DS*, 11-7-37, fecha en que se aprueba). Olózaga, miembro de la Comisión, había señalado la relatividad de este medio y consideraba que debía desecharse, si bien ya hemos visto que no lo consiguió (*DS*, 9-6-37). Tampoco pudo nada la objeción de que había prueba suficiente para demostrar la renta o el arrendamiento sin introducir elementos extraños como era este de las yuntas (*DS*, 26-6-37).

(21) El artículo 7.°-4.° fue inspirado en la Sección XXVII de la Reform. Act. inglesa, y al discutirse el proyecto se defendió la idea de matizar la renta a justificar por casa, según población, contrario al criterio de la Comisión y del propio precedente inglés.

(22) Vid. JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: «El cuerpo electoral en la ley de 1837», en *Rev. Inst. C. Sociales*, núm. 6, Barcelona, 1965, págs. 157-205. En el mismo se analizan los distintos supuestos de inclusión en el cuerpo electoral y los argumentos de exclusión de las «capacidades».

ser elegible la condición de español y seglar, mayor de veinticinco años, remitiéndose en lo demás a la ley electoral, y ésta, a su vez, se limita a señalar que las condiciones para poder ser diputado son las que se pidan en la Constitución. Y ni en una, ni en la otra norma fundamental aparece la condición de renta necesaria (23). Acaso «las circunstancias prescritas... en la ley», se refieran a la condición de elector. Aunque más bien parece no exigirse condición especial de renta, si tenemos en cuenta que a continuación se exige para ser senador, además de tener cuarenta años cumplidos, una renta indistinta, pero segura de 30.000 reales ó 3.000 reales de contribución directa anual. Contrariamente, en los precedentes legislativos siempre se ha exigido mayor garantía económica para ser diputado que para ser elector.

El cargo es gratuito y voluntario, con una duración de tres años. Para justificar la elección se otorgan a los interesados copias del acta de la misma, desterrándose definitivamente el sistema de otorgar poder con fórmula determinada.

Reuniendo las condiciones necesarias, puede una misma persona ser elegida al mismo tiempo diputado y senador y por varias provincias. Pero el cargo de senador tiene preferencia y si resultase elegido y nombrado por el Rey en los otros puestos posibles se le sustituye por el suplente correspondiente. Como las segundas elecciones —mayoría relativa y suerte— sólo se realiza si falta algún diputado o senador, aunque no resultaren elegidos los suplentes no importa, salvo que éstos hayan de ocupar el puesto de alguno de aquéllos, por vacante de cualquier especie. Las incapacidades son las exigidas en leyes anteriores (art. 11) y se establece también incompatibilidad con determinados altos cargos (art. 57).

El diputado señor Alvaro pretendió una serie de incapacidades relativas, que fueron sistematizadas por la Comisión en tres partes:

a) Excluir del voto a los comandantes militares en su provincia.
b) También a los secretarios de las Diputaciones; y
c) Asimismo a los empleados superiores con destino en Madrid.

Según Argüelles, incluso había que «excluir a todos los empleados de nombramiento real, en su provincia de destino» (*DS*, 11-7-37).

La Comisión consideró innecesarias las exclusiones propuestas, al considerar la primera parte subsumida en el artículo 57; la segunda, por no ver el peligro, ya que los secretarios de Diputación eran de nombramiento popular, y la tercera, por no ver más peligro en los funcionarios de Madrid que en los

(23) Artículo 23 de la Constitución y 55 de la ley.

de otra provincia. Se aprueban las dos primeras y se desecha la tercera. Hemos de advertir que esta última idea de incapacidad relativa habría de prevalecer más adelante, pero justamente con signo contrario o bien en una generalización total.

La elección es directa (24) en las cabezas de distrito, durante cinco días. Debe empezarse a votar a las ocho de la mañana y terminar a las dos, salvo que hayan votado todos los electores. El primer día empieza la Junta a las nueve presididos por el alcalde provisionalmente, eligiéndose en primer lugar un presidente y cuatro secretarios, escrutadores por mayoría simple, empleando papeleta y desempatando por suerte. Este acto no debía durar más de una hora, para a continuación iniciar la votación propiamente dicha. Debía hacerse escrutinio diario y público, quemándose las papeletas a continuación y publicando una lista de electores del día y resultados parciales. El día sexto se hacía un resumen general, como se preveía en los proyectos precedentes.

Las mesas de distrito eligen un comisionado para asistir al escrutinio general de la provincia. Preside el jefe político de la misma y los cuatro secretarios escrutadores se nombran a suerte.

Por lo visto, la picaresca electoral empieza a cobrar nuevos vuelos, no siempre refinados, pues en la nueva ley no sólo se prohibe entrar sin armas en el local de las elecciones, sino que tampoco se permite llevar palo o bastón bajo pena de perder el derecho electoral. Es el *primer tipo de cláusula penal «ipso facto»* con que nos encontramos en nuestra legislación.

Se había modificado pues el sistema electoral de la Constitución de Cádiz, sustituido por uno directo y restringido. Los argumentos esgrimidos por los constituyentes para justificar el cambio de sistema son básicamente —como ha recordado Sánchez Agesta—, por una parte, la necesidad de extender el número de electores inmediatos para impedir el soborno de los compromisarios, y restricción del reconocimiento del derecho electoral, frente al sufragio electoral, reduciendo el número de electores efectivos para encontrar una base más sólida e independiente —medios económicos— que sea capaz de resistir la coacción o el halago (25).

Como venía haciéndose, la ley se completa con disposiciones especiales para Vascongadas y Navarra —Junta formada por la Diputación y Ayuntamientos, con un porcentaje a nombrar de 300 mayores contribuyentes por diputado—, Canarias —mayor margen de tiempo por los lances del mar—.

---

(24) Defendido el sistema directo al discutirse las bases de la nueva Constitución por Sancho, *DS*, 28-12-36. Asimismo, por la Comisión del proyecto de Constitución. *DS*, 30-11-36, ap.

(25) *DS*, 27-12-36, y L. SÁNCHEZ AGESTA, O. c., pág. 170.

La papeleta electoral. Iniciativa electoral.

Desde que se introduce la cédula como forma de emisión del voto, evoluciona su aplicación de admitir que se pueda llevar preparada a exigir que se escriba en el acto por el propio interesado. Inicialmente es el elector quien la deposita, después será entregada al presidente, doblada, para que la meta en la urna a presencia de aquél. El Ministerio Mendizábal prefiere la mayor garantía de secreto, aunque haya menos electores. Ahora se vuelve a permitir que escriba el elector su voto o que pida a otro que se lo escriba, con todo lo que supone de posible coacción.

Sin embargo, la nueva papeleta es una cédula en blanco que se entrega por la mesa a los electores, rubricada por el presidente o un secretario, para garantizar la autenticidad de la misma y evitar el «pucherazo». En ella, separadas por un espacio adecuado, hay dos palabras. En la parte superior pone «Diputados», para que a continuación escriba el elector un número máximo de nombres equivalente al número de diputados y suplentes a elegir por la provincia; más abajo la palabra «Senadores», donde se deben poner el triple de nombres del número total a elegir.

Cortina, miembro de la Comisión de actas en las Cortes de 1839, recuerda, con ocasión de comentar la elección de mesa en Sevilla, en la que participaron 800 electores, que ello es posible porque «no se exige el requisito de ver si el que emite el sufragio consta en las listas electorales... no tienen los electores necesidad de escribir allí —la papeleta— ni recibir el papel de mano del presidente, pues puede traerlos escritos de su casa». Esto nos hace pensar en las «facilidades» para ganar la mesa electoral por parte de las autoridades, con toda la trascendencia que supone para «ganar» las elecciones.

La nueva Constitución, como todas (26), excepto la de 1812, admite como facultad regia la de convocar, suspender y cerrar las sesiones de Cortes (artículo 26). Pero en este último censo debía el Rey convocar, en el plazo de tres meses, y reunir las nuevas Cortes. De no hacerlo así sin necesidad de convocatoria real, la Constitución de 1837 atribuye al cuerpo electoral la libre iniciativa, debiendo cursar las Diputaciones provinciales los avisos correspondientes, para realizar la votación el 1 de octubre y la apertura de Cortes el 1 de diciembre.

(26) Constitución de Cádiz, art. 172-1.° Reconoce esta prerrogativa la de 1845, artículo 26; el art. 42 de la de 1869, y el art. 32 de la de 1876.

CUADRO III

ELECCIONES DEL AÑO 1837

PROVINCIAS	Población	Diputados propiet.	Electores	Votantes	Almas de población por cada elector
Alava	67.523	1	840	525	80
Albacete	180.763	4	3.610	2.865	52
Alicante	318.444	6	6.455	3.853	47
Almería	234.789	5	5.268	4.132	44
Avila	137.903	3	2.481	1.683	55
Badajoz	316.022	6	6.686	2.818	46
Baleares (Islas)	229.197	5	—	—	—
Barcelona	442.273	9	10.770	4.967	41
Burgos	224.407	4	3.100	1.062	72
Cáceres	231.398	5	5.555	2.163	43
Cádiz	324.703	6	9.119	3.324	36
Canarias (Islas)	199.950	4	—	—	—
Castellón de la Plana	199.920	4	2.253	944	88
Ciudad Real	277.788	6	3.933	2.204	70
Córdoba	315.459	6	6.335	4.181	50
Coruña	435.670	9	8.241	4.971	53
Cuenca	234.582	5	4.440	1.354	53
Gerona	214.150	4	4.460	1.183	48
Granada	370.974	7	6.268	3.365	58
Guadalajara	159.044	3	4.380	1.650	36
Guipúzcoa	104.491	2	908	404	115
Huelva	133.470	3	3.498	2.459	38
Huesca	214.874	4	8.256	5.998	26
Jaén	266.919	5	5.235	3.125	51
León	267.438	5	8.183	5.420	33
Lérida	151.322	3	—	907	—
Logroño	147.718	3	3.217	1.643	46
Lugo	357 272	7	12.411	8.207	29
Madrid	369.126	7	9.163	3.889	40
Málaga	336.442	7	7.201	3.843	47
Murcia	280.694	6	5.007	3.566	56
Navarra	221.728	4	—	—	—
Orense	319.038	6	5.447	3.892	59
Oviedo	434.635	9	6.645	4.120	65
Palencia	148.491	3	5.174	2.855	29
Pontevedra	360.002	7	18.038	14.563	20
Salamanca	210.314	4	5.039	3.615	42
Santander	166.730	3	6.153	3.085	27
Segovia	134.854	3	2.050	1 540	66

PROVINCIAS	Población	Diputados propiet.	Electores	Votantes	Almas de población por cada elector
Sevilla	367.303	7	7.999	3.397	46
Soria	115.619	2	3.519	1.935	33
Tarragona	233.477	5	3.087	1.628	75
Teruel	214.988	4	4.442	1.712	48
Toledo	276.952	6	7.373	2.803	38
Valencia	451.685	9	8.414	3.547	53
Valladolid	184.647	4	5.578	2.859	33
Vizcaya	111.436	2	1.865	1.013	60
Zamora	159.425	3	4.235	1.728	38
Zaragoza	304.826	6	5.653	2.020	54
Totales		241	257.984	143.026	48

Fuente: Caballero y Tomás V.

CUADRO IV

Estado comparativo de los electores y número de votantes que ha habido en las elecciones de 1839 y 1840

PROVINCIAS	EN EL AÑO 1839		EN EL AÑO 1840	
	Número de electores	Han tomado parte	Número de electores	Han tomado parte
Alava	925	685	4.789	1.939
Albacete	5.794	4.316	8.618	7.377
Alicante	9.332	6.114	12.369	9.357
Almería	10.880	8.745	—	—
Avila	3.156	2.505	3.565	3.029
Badajoz	8.734	4.561	11.494	9.190
Baleares	5.744	3.397	—	—
Barcelona	13.747	6.755	13.403	9.103
Burgos	5.554	4.014	10.731	9.719
Cáceres	6.174	4.544	9.168	7.804
Cádiz	11.040	6.713	8.596	7.093
Canarias	—	—	—	—
Castellón de la Plana	2.691	1.380	3.261	2.229
Ciadad Real	8.703	7.051	10.481	9.286
Córdoba	9.350	6.610	10.828	8.722
Coruña	13.157	7.524	15.374	10.379
Cuenca	4.679	1.805	6.104	2.675
Gerona	4.905	1.408	7.164	4.385

PROVINCIAS	EN EL AÑO 1839		EN EL AÑO 1840	
	Número de electores	Han tomado parte	Número de electores	Han tomado parte
Granada	12.787	10.794	9.770	8.356
Guadalajara	3.466	1.653	4.316	3.171
Guipúzcoa	1.130	907	8.382	6.270
Huelva	3.800	2.953	3.870	2.833
Huesca	10.125	7.819	12.547	10.354
Jaén	7.061	5.365	8.496	6.911
León	15.305	11.668	—	—
Lérida	3.244	1.626	5.857	3.893
Logroño	4.303	2.823	5.807	4.738
Lugo	15.731	7.614	21.470	18.116
Madrid	12.544	3.973	11.651	7.196
Málaga	7.965	4.750	7.601	5.910
Murcia	7.207	5.658	7.929	7.002
Navarra	2.411	1.144	13.135	7.977
Orense	15.792	11.754	20.818	15.229
Oviedo	16.908	9.761	16.388	11.715
Palencia	8.719	7.042	10.048	7.491
Pontevedra	21.626	15.147	22.519	19.476
Salamanca	8.156	6.880	10.246	8.883
Santander	8.791	6.767	10.543	8.512
Segovia	2.770	1.908	2.873	2.234
Sevilla	10.709	6.798	11.630	9.414
Soria	3.620	2.632	4.025	2.562
Tarragona	3.888	2.050	5.700	3.285
Teruel	—	—	—	—
Toledo	8.684	4.725	10.007	7.580
Valencia	11.657	6.592	15.171	11.269
Valladolid	7.154	5.180	8.747	6.695
Vizcaya	1.767	1.114	—	—
Zamora	8.075	5.370	10.803	8.333
Zaragoza	6.297	2.504	7.096	3.746
Totales	376.255	243.108	423.787	321.456
Se rebaja de las provincias donde aún no ha habido elecciones	33.696	24.924		
Suma para comparar	342.559	218.084		

RESUMEN

Número de electores en 1839	342.559	Toman parte en la elección	218.084
» » en 1840	423.787	» » »	321.459
Diferencia por exceso en 1840	81.228		103 375

Fuente: Caballero y Tomás V.

Ley de 25 de agosto

Ya dimitido el Ministerio Calatrava por exigencia de Espartero —el 18 de agosto—, con el Ministerio de Espartero Bardají, las Cortes aprobaron una nueva ley, complementaria de la ley electoral, para arbitrar soluciones adecuadas para aquellas provincias ocupadas habitualmente por facciosos de la guerra carlista —como la de Castellón—.

Según esta ley, las Diputaciones designarían como cabeza de distrito precisamente aquellas poblaciones que estuviesen fortificadas. Las listas, ante las dificultades, podrían formarlas los propios Ayuntamientos, bastando que fuesen publicadas durante ocho días en los pueblos del distrito que fuera posible. También respecto a la elección, podrían diferir los Ayuntamientos ésta, si el movimiento del enemigo les obligaba a ello. Y en cuanto al escrutinio general, podría aplazarse el mismo en quince días sobre los términos normales. Consecuencia lógica era la condición de hacer constar en las actas cuantas medidas excepcionales se hubiesen tenido que adoptar.

Proyectos de reforma

Para el triunfo y estabilidad de una doctrina política —decía Balmes— es condición indispensable la fuerza del partido que la sustenta. No basta que la doctrina sea conducente al bien de la sociedad, ni que las circunstancias en que ésta se halle reclamen imperiosamente la adopción y la práctica de aquellos principios saludables. Si por extravío de las ideas, por la exaltación de las pasiones o por combinación particular de intereses preponderantes, la doctrina buena permanece débil y no le es posible encontrar un apoyo robusto —dice— la misma está condenada a vivir en la región de las teorías y a esperar que el curso de los acontecimientos le depare circunstancias menos adversas. En la arena de la discusión es preciso demostrar, no sólo que la razón está de nuestra parte, sino también que disponemos de los medios necesarios para poner en planta las opiniones que defendemos.

Así, por los defectos señalados, sello de nuestro siglo XIX, y en una buena medida del actual, lo «estable» ha sido nuestra inestabilidad crónica. A menudo, en la materia que nos ocupa, se habla de que la ley electoral es una verdadera Constitución, y que su contenido es tan decisivo que sirve para potenciar eficazmente una mala Constitución o para destruir y arruinarla por bien trazada que esté, según sean sus líneas normativas. Pero la legislación electoral no escapa al peligroso juego del cambio constitucional al compás

de la política de partido. Estos hechos, junto a la permanente voluntad de adulterar la ley en favor propio (27), por parte incluso de los que la engendraron, nos llevan a la borrachera colectiva que caracteriza la política de ciento cincuenta años de nuestra historia, y esteriliza muchos esfuerzos. Los momentos de calma escasos y ficticios casi nunca suponen regeneración de costumbres, sino un paréntesis para tomar aliento y seguir la locura. Parece que el espíritu anárquico e individualista, la incultura, la envidia y el egoísmo, han sido los principales factores de nuestra desgracia. El liberalismo no es más que el caldo de cultivo, primero de signo doctrinario; más tarde, radical. Los estados de fuerza, que pudieron ser cimientos de remedio, no sirvieron para hacer más sanas nuestras costumbres y menos ingente nuestra incultura (28).

Durante la vigencia de la Constitución del 37, síntesis normativa y reformadora de la del 12, hubo múltiples intentos de reforma de la ley electoral vigente. Estaban inspirados con alternativa tendencia moderada o progresista, según los vientos políticos del momento. Ninguno de los proyectos prosperó por diversas razones que someramente indicaremos más adelante, hasta que, con el cambio de Constitución o «reforma moderada de la de 1837», se promulga la nueva ley electoral de 1846.

Como ojeada sintética del cambio político de este período de vigencia de la Constitución progresista, «conciliadora», veamos el cuadro que supo pintar Balmes (29). El criterio de representación en las Cortes —nos dice— conduce a resultados contradictorios; con él se podría probar que toda España es progresista y que toda España es moderada, y que la mitad es progresista y la otra mitad moderada, y que los progresistas están en mayoría y los moderados también. ¿Se quieren más contradicciones? Esto es, sin embargo, lo que resulta de la historia de las Cortes. En las del 34 la mayoría era moderada, los progresistas tenían una minoría considerable. En las del 36 la minoría era moderada y la mayoría progresista. En las Constituyentes la representación de los moderados era imperceptible. En las del 38 la mayoría moderada y la minoría progresista. En las del 39 la minoría era moderada y la mayoría progresista. En las del 40 la minoría era progresista y la mayoría moderada. En las del 41 —después del pronunciamiento de septiembre del año anterior— la totalidad era progresista. En las de principios del 43 comenzaba a ser representada la coalición; en las de fines del mismo año esta

(27) SÁNCHEZ AGESTA recuerda que las elecciones en esta época se hacen desde el Poder, disolviendo el nuevo Gobierno unas Cortes hostiles.

(28) Para el liberalismo doctrinario, vid. L. DÍEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1945.

(29) *El pensamiento de la Nación*, 5 de agosto de 1846.

coalición estaba representada también, pero en proporciones muy diferentes. A fines de 1844, cuando los moderados pudieron obrar a sus anchuras, pagaron a los progresistas con la misma moneda del 41. Los progresistas los habían excluido a todos ellos; ellos excluyeron a todos los progresistas; los progresistas, con mucha generosidad, admitieron a un solo moderado, al más progresista de los moderados, al señor Pacheco; los moderados, pagando generosidad con generosidad, admitieron también a un solo progresista, al más moderado de los progresistas, al señor Orense. ¿Qué les parece a nuestros lectores, preguntamos con Balmes, la base de representación para apreciar en su justo valor la importancia de las opiniones y partidos?

En la primera legislatura de las Cortes ordinarias del 37 ya se pretendió reformar algunos artículos de la ley electoral. El marqués de Valgornera presentó al Senado una propuesta durante dos legislaturas consecutivas, así como en la primera de las Cortes de 1839, sin que se llegase a emitir el dictamen correspondiente.

También al iniciarse las referidas Cortes, con ocasión de las discusiones de Actas de elección, el diputado señor Campuzano propuso fuera modificada la ley para evitar que las autoridades incurriesen en arbitrariedades e intrusiones electorales. Evidenciada la necesidad, se nombró una Comisión que no llegó a formular propuesta, dada la pronta disolución de las Cortes. Tampoco emitió dictamen la Comisión que se designó para la propuesta de otro diputado, el señor Ruiz del Arbol, encaminada a modificar los artículos 37 y 38 de la ley, sobre la forma de extenderse los testimonios de las actas de escrutinio, que había que entregar a senadores y diputados como credencial acreditativa de su condición ante el Senado y el Congreso, respectivamente.

Disueltas las Cortes de 1839 por su oposición al Gobierno, se convocan nuevas para el 18 de febrero del año siguiente. A diferencia de las disueltas, la mayoría era moderada, como sabemos.

A los Ministerios de Bardají Azara y del conde de Ofalia, había seguido, desde diciembre de 1838, el Ministerio de Pérez de Castro. Dimitido Alaix, progresista, por oponerse a la disolución de las Cortes, se refuerza el carácter moderado del Ministerio, con Narváez, Montes de Oca y Calderón Collantes. Todo enojó particularmente a Esparteros, autor de la reconciliación de Vergara. Abiertas las nuevas Cortes en la fecha prevista, los progresistas hostilizaron por todos los medios su normal funcionamiento.

Saturnino Calderón Collantes, ministro de la Gobernación, presentó al Congreso un proyecto de la ley de carácter centralizador, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos —21 de marzo— y dos días después otro, para las elecciones de diputados a Cortes y propuesta de senadores. Este último proyecto fue aprobado por el Senado el 13 de mayo, pero en el Congre-

so no se llegó a nombrar Comisión, pues, suspendidas las Cortes el 25 de junio, el 11 de octubre fueron disueltas.

Por otra parte, el proyecto sobre Ayuntamientos llegó a ser ley —14 de julio—, si bien ya había cesado Collantes en el gabinete por su oposición a la ley de recompensas por la guerra carlista, propuesta por Espartero. La sanción de la ley de Ayuntamientos motivó la caída del Gobierno y de la misma Regente. Sucediéronse vertiginosamente en el Ministerio, Antonio González, Valentín Ferraz, Modesto Cortázar y Vicente Sancho. Si bien este último no llegó a tomar posesión por causa del pronunciamiento progresista iniciado en Madrid el 1 de septiembre. La Regente, en Valencia, nombró a Espartero como presidente del Consejo, y al exigirle éste que anulara la ley de Ayuntamientos y disolviera las Cortes, María Cristina rehusó, renunciando a la Regencia. Fueron disueltas las Cortes y convocadas nuevas para el 19 de marzo de 1841.

Constituido el Duque de la Victoria en Regente, se encarga del Gobierno Antonio González, y durante este Ministerio y estas Cortes, de carácter progresista, presentó una propuesta de ley electoral —16 de julio— el diputado por Málaga, don José Becerra. Este proyecto, tomado en consideración por la Cámara y nombrada la Comisión pertinente, no llegó a ser dictaminado.

Reforma constitucional.

Caído Espartero, Isabel II era declarada mayor de edad el 8 de noviembre de 1843. Reunidas nuevas Cortes el 10 de octubre del siguiente año, totalmente moderadas, en la primera legislatura de las mismas, el 11 de marzo de 1845, presenta el ministro de la Gobernación, don Pedro José Pidal, su proyecto de ley electoral, que fue dictaminado, pero no llegó a discutirse en Cortes, sometida a discusión la misma Constitución de 1837. Con el camino preparado por el anterior gabinete de González Bravo, que había repuesto la discutida ley de Ayuntamientos, quedaba al frente del Gobierno el general Narváez.

Proyecto de ley de 23 de marzo de 1840

Como siempre, las manifestaciones del Gobierno en la exposición de motivos declaran la buena voluntad de la reforma propuesta, pensada para simplificar la ley vigente que «ha dado margen a dudas y complicaciones en su ejecución y remediar los abusos que ha manifestado la experiencia». La triste

realidad es otra, poner a punto una herramienta más eficaz para cumplir sus propios fines (30).

El capítulo primero no modifica el número de diputados y senadores por provincia, por tener que ajustarse en estos extremos a la Constitución que ya lo tiene determinado. Modifica el proyecto el sistema para formar las listas electorales, para «una mayor garantía de justicia» en las inclusiones y exclusiones. Según el mismo, se encargará de formar las listas el alcalde —la autoridad— del pueblo cabeza de partido, oyendo a los Ayuntamientos de los pueblos e informándose de las oficinas de Hacienda, recogiendo cuanta información convenga. El recurso o reclamación se elevará a la Diputación provincial. Así, la autoridad que falla sobre los vicios de las listas, es distinta de aquella que las ha formado, suponiendo esto una presunción de imparcialidad; pudiendo, finalmente, para mayor garantía, interponerse recurso ante la Audiencia Territorial. Si bien, aparte del poco probable uso del derecho a recurrir, por parte de los más, sólo podría recurrirse a la Audiencia en caso de disidencia entre la mayoría de la Diputación y el jefe político. En la publicidad de las listas se busca perfeccionar el sistema, para llegar a formar poco a poco «una buena estadística electoral».

En el derecho electoral activo se introduce modificación en las condiciones exigidas para tenerlo, con el fin de reducir el número de electores, que, a juicio de la Comisión del Gobierno, resulta excesivo al aplicar la ley electoral de 1837, y también para así evitar los abusos y fraudes subsiguientes de las varias clasificaciones de la renta exigible para ser elector. Para simplificar esta condición, se propone circunscribir el derecho a los que paguen cierta contribución directa, manteniendo en principio la de 200 reales, ya establecidos por la ley en vigor. Se piensa que así se cerrará el acceso a «los que ningún interés tienen en la quietud y prosperidad del Estado». La frase se comenta sola. Sin embargo, se prevé completar con mayores contribuyentes el número de 300 electores por partido electoral, si es que, de acuerdo con la base anterior, no llega a dicho número. Asimismo se vuelve a reconocer el derecho de sufragio para los que alcanzan determinado sueldo y los profesores de nombramiento real o por oposición.

Para ser diputado, a diferencia de la norma que se pretende sustituir, se exigen las mismas condiciones que para ser elector, como mínima garantía exigible al futuro legislador. Advertíamos que la ley de 1837 no exigía ninguna condición especial, pese a remitirse a ella, como complementaria, el artículo 23 de la Constitución. Las calidades para ser propuesto senador, inca-

(30) También se indica en el preámbulo que se han hecho alteraciones respecto a la capacidad «en vista del excesivo número de electores» que han resultado de la ley actual.

pacidades, incompatibilidad de ciertos cargos, suplencia, etc. (arts. 60 y siguiente), no se modifican.

La «innovación más grave», a juicio de la Comisión, es la referente al modo de verificar la elección de diputados. Pretende con el sistema que propone alcanzar «el grado de perfección de que es susceptible la elección directa» que establece la norma constitucional. Con este fin dividen las provincias en tantos partidos electorales como diputados les corresponda, debiendo elegir cada partido un diputado. Los límites de población en cada partido electoral estarían entre las 40 y las 50.000 almas. A efectos de facilitar la elección se subdividirían los partidos en tres o más distritos. Con esta pretendida reforma, en realidad, se reforzarían las facilidades de control de las elecciones, pues son, como sabemos, más fáciles de «dirigir» los resultados electorales en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, la Comisión señala las siguientes ventajas en el método que propone:

a) Mayor justicia e igualdad entre los electores, ya que todas eligen uno, en vez de un total variable según la provincia.

b) Mayor fidelidad en la elección de candidato, por ser más fácil de conocer a uno.

c) Por la dispersión en distritos, será más fácil que tengan representación todas las tendencias políticas, sin que pueda esperarse que algún partido político ejerza un influjo exclusivo.

d) Sencillez, brevedad y más expedito, al empezar y concluir la elección en un solo partido electoral, evitando dilaciones y fraude.

e) Menos probable la necesidad de segundas elecciones a diferencia de cuando varios han de lograr la mayoría absoluta.

f) Limitación de las molestias de la segunda elección a un solo distrito, cuando falta un diputado, en lugar de movilizar toda la provincia.

Sin embargo, en el caso de la propuesta de senadores, no se puede exigir el mismo sistema, pues el número de los que hay que elegir exigiría otra clasificación de distritos. Por esta razón se eligen todos en cada partido, y se hace en la capital de la provincia el cómputo general de votos, a cargo de la Diputación provincial.

Cuando se verifiquen al mismo tiempo las elecciones —elecciones generales— habrá distintas urnas para la elección de diputados y la de senadores, así como actas por separado, para obviar el inconveniente actual de que un acta conjunta presentada a los dos cuerpos colegisladores fuese aprobada por uno y repudiada por el otro.

Aunque se asegura que las mesas electorales no las formarán exclusivamente de un solo partido político para evitar fraudes y sospechas e infundir confianza en los electores, no vemos cómo. La mesa provisional la preside y forma el alcalde de la cabeza de distrito. Y la definitiva a elección por mayoría simple. Las papeletas pueden ser escritas por sí o por otro, dentro o fuera del local de la elección, siendo válidos los nombres que no sobrepasen del número que deban poner y anulados los que sobraren de este número. Estas normas tienen validez asimismo para la elección de diputado suplente y propuesta de senadores.

Canarias por su geografía y Vascongadas por su situación política requieren un trato especial, recabándose a favor del Gobierno cierta discrecionalidad de plazos en el primer caso, y de modo, para Vascongadas, conforme a la ley de 25 de octubre de 1839.

El 9 de abril, dictaminó favorablemente este proyecto la Comisión del Senado, si bien se introducían varias alteraciones con un total de dieciséis enmiendas de distinta suerte. Las innovaciones principales se referían a los siguientes puntos:

1) Concediendo el derecho electoral a varios españoles de estado eclesiástico. Concretamente, a los curas párrocos en propiedad y los eclesiásticos con 10.000 reales anuales de prebendas.

2) Referente a la formación y rectificación de las listas electorales, reclamando ante el alcalde del partido electoral en vez de a las Diputaciones, oído el Ayuntamiento. Finalmente, ante el jefe político de la provincia, oída la Diputación o la Comisión provincial. Como vemos, la rectificación del proyecto serviría para favorecer aún más la acción «orientadora» por parte de las autoridades.

3) Limitar más aún la posibilidad de ser elector, exigiendo 400 reales de vellón de contribución directa ó 16.000 reales de sueldo en cualquier carrera pública, tanto si estaba en activo, como si era cesante o jubilado.

4) La elección de la mesa del distrito se limitaría a los cuatro secretarios escrutadores, no eligiéndose presidente, ni vicepresidente, correspondiendo la presidencia al alcalde.

La propuesta de José Becerra

El diputado por Málaga, señor Becerra, leía en el Congreso (31) su proyecto de ley electoral. Las Cortes, ahora, son totalmente progresistas. Y el proyecto también lo es, con su característico recelo en defensa del principio de la «soberanía nacional». Naturalmente, las soluciones a los problemas del sufragio eran doctrinalmente contrarias a las del proyecto que acabamos de considerar. Frente a las «facilidades» para que las autoridades hagan las elecciones a su gusto, la apasionada alerta en defensa del derecho de sufragio. No sólo el contenido del proyecto, sino hasta su forma y aun la larga exposición de motivos de un hombre que dice no tener facilidad de palabra, expresan ese celo que señalábamos.

La ley electoral, dice, si es buena supondrá una mejora del orden general «por medio de la reforma que sucesivamente irán sufriendo las leyes orgánicas que los desarrollen —los principios de la Constitución— y las demás ramas de la legislación». Todo como consecuencia de la elección adecuada de los legisladores. Considera los defectos de la ley vigente como causa de abusos y falsedades impunes, incluso de crímenes, alborotos y asesinatos. Hecho notorio y público que se refleja en las discusiones sobre la validez de las actas en las tres legislaturas anteriores a la del momento. Afirmación curiosa, si consideramos la composición de las actuales Cortes y la afirmación autorizada de Balmes sobre ellas.

Las elecciones anteriores tampoco habían sido limpias, destacando las de 1839 en cuanto a sus escandalosos resultados. Esto, como se refleja en la discusión de las actas, queda bien patente con el número extraordinario de actas sin aprobar —Avila, Baleares, Canarias, Huelva, que no hizo la segunda elección; León; Lugo; Oviedo; Palencia, desaprobada su segunda elección y sin llegarse a examinar la tercera; Pontevedra, no examinándose la segunda; Santander, semejante a la anterior, y Teruel—. Pensemos en las que consiguieron pasarse y nos daremos alguna idea del grado de inmoralidad electoral.

Para deshacer la contradicción entre el artículo 23 de la Constitución y la ley electoral, las condiciones para ser diputado serán las mismas que para ser elector. Las incapacidades no varían de entidad y se mantienen las incompatibilidades para los altos cargos públicos. Por el artículo 32 del proyecto se aclara el 43 de la Constitución, referido al ascenso en empleo público, que no se tendrá en cuenta para la validez de la elección si corresponde a escala de rigurosa antigüedad y no meramente ascender en categoría, cuando esto pudiera producirse discrecionalmente.

(31) *DS*, 16 de julio de 1841.

Los suplentes, según el proyecto, no sólo podrán ser llamados, sino presentarse al producirse la vacante siempre que el Congreso no esté constituido ya para la última legislatura (art. 4.º); pues considera que quien fue elegido y no ocupó cargo no ha perdido la confianza de los que le designaron, y puede ocupar su puesto en cualquier momento. Más fácil es que el diputado en funciones llegue a perder la confianza como consecuencia de su actuación.

Considerando la parcialidad de las Diputaciones al hacer las listas, dividir la provincia en distritos y señalar las capitales de éstos, en el proyecto se propone que sean los Ayuntamientos los que hagan las listas y que incurran en responsabilidad en los casos notorios de inclusión o exclusión. Remitidas las listas, junto con las reclamaciones, la Diputación debe resolver las mismas en un plazo de 25 días. Así se cita lo que permite hacer el sistema vigente, e, incluso, mandado por la autoridad, incluyendo en las listas individuos que van a votar por los que mandan, sin sentido de su responsabilidad, y ordenándose los distritos según mejor convenga a los intereses de estos mismos.

Sustituye la *Mesa electoral* por una *Comisión* elegida al efecto, durando la elección un solo día, desde las nueve de la mañana a la puesta del sol. De esa manera será más fácil vigilar la elección, y desaparecerá la importancia de ganar las mesas, para que voten los ausentes y los difuntos. Refiere Becerra lo ocurrido en un pueblo de segundo orden y de que no hubo motivo para hablar en las Cortes: «el primer día de las elecciones sólo se emitieron 32 votos, los que resultaron unánimes en un mismo sujeto. Cuando expuesto el resultado al público al día siguiente uno que no había votado echó en cara a los votantes de su partido el haber votado por semejante sujeto, negaron éstos el haberlo ejecutado, e inquiriendo unos de otros resultó deber tener indudablemente 12 ó 13 votos menos; y habiendo acudido a la Mesa se convino en buena composición en quitarle seis votos, salvando en una nota al día siguiente esta llamada equivocación de un escribiente».

La elección es indirecta, debiendo realizarse un mes antes de terminar la última legislatura o inmediatamente de conocerse la disolución de las Cortes. Conminándose a hacerlo así al presidente de la Diputación, Comisión, diputados provinciales, a los alcaldes, aunque no hubiesen recibido orden, para ocho días antes del primer domingo de octubre; de no hacerlo quedan destituidos automáticamente «de sus destinos y encargos, y del carácter de españoles», pudiendo mitigarse las penas en el caso de los alcaldes, por su mayor ignorancia.

Reunidos los vecinos proceden a la elección de los que serán electores en la proporción de 1 por cada 300 vecinos y/o fracción de la mitad. Sólo pueden ser designados electores los que están incluidos en las listas electorales, mediante papeleta que introducen en la urna los mismos vecinos, previas las

advertencias que la ley establece —número exacto de nombres, candidatos posibles y excepciones—. Las condiciones para ser elector (art. 6.º) varían de las requeridas en la ley del 37, siendo necesaria una renta poseída en bienes raíces, y no la base de la contribución directa, considerándose esto más conveniente dados los inevitables enjuagues que se practican en nuestro país —ya entonces y aun mucho antes— a la hora de pagar contribuciones, así como las diferencias tributarias entre unos Reinos y otros de las Españas. En el caso de la industria y las «capacidades» se exigiría doble renta de la ordinaria prevista, por ser «renta que perece con el hombre». Se fija en 1.500 y 3.000 reales, respectivamente. Se completa la proporción con los mayores contribuyentes. No considera Becerra que sea justo negar el derecho a ciertas profesiones, siempre que reúnan la condición de renta que se pide, tanto si se trata de empleados civiles, eclesiásticos o militares. Según él, y criterio corriente de la época, la renta «asegura en los que la tienen el amor al orden, porque tienen que perder en los desórdenes, y el deseo de la economía en los gastos públicos, porque de esta renta han de salir las contribucions para satisfacerlos».

Reunidos los electores provistos de su certificado acreditativo, serán presididos provisionalmente por el presidente de la Diputación, sólo hasta que se haya elegido presidente, vicepresidente, cuatro secretarios y dos vicesecretarios, precisamente entre los electores que no han sido objeto de reclamación. Ausentándose a continuación el presidente de la Diputación y quedando con plena autoridad, incluso sobre la fuerza pública, presidente elegido. Debiendo separarse los tres actos de elección de diputados, senadores y de diputados provinciales. Reunidos los electores a puerta cerrada discuten los méritos de los candidatos y, después, a puerta abierta, en voz baja, teniendo cubiertos los registros de nombres hasta que digan el que eligen. Se requiere mayoría absoluta en primera elección, en la segunda sólo se elije a los tres de más votos, en la tercera sólo a dos y desempate por suerte. Así se procede, eligiendo de uno en uno.

Para terminar estos comentarios, señalamos la interesante institución que pretende crear (32), basado en la reunión de los electores al siguiente día de la elección, constituyendo como un *gran jurado* para aplicar las penas que crean conveniente, entre dos y cuatro años de privación del derecho electoral, a aquéllos electores que no concurrieron y no se justificaron debidamente. Así mismo, en refuerzo de la garantía de que las Cortes se elegirían y reunirían en todo caso, aun sin convocatoria Real previsto por la Constitución, el artículo 40 del proyecto dispone que «todo empleado o persona que de cual-

(32) Artículo 41, 65 y sig.

quier modo, o bajo cualquier pretexto, intenten impedir la reunión de los electores, queda por el hecho mismo destituido de su destino y de todos sus derechos, y declarado enemigo público y fuera de la ley».

Proyecto de 10 de marzo de 1845

Como ya sabemos, este proyecto de ley, durante el Gobierno moderado de Narváez, presentado por Pedro J. Pidal, como ministro de la Gobernación, no prosperó, ya que se evolucionó en el sentido de reformar la propia Constitución de 1837.

Leído al Congreso el 10 de marzo, el 15 del siguiente mes presentaba dictamen la Comisión que había sido nombrada al efecto. Pero el referido dictamen no llegó a discutirse.

El proyecto en su conjunto tiene un gran paralelismo con el proyecto moderado de Calderón Collantes, con soluciones prácticamente idénticas para la mayoría de los problemas electorales. El sistema establecido por la ley, de elección por provincias, era sustituido por el de distritos, eligiendo un diputado cada uno. Los argumentos acerca de una mayor justicia en el derecho activo de voto, ya son conocidos, también comprendemos las razones «prácticas» de pretender esta división. Los distritos los formaría el Gobierno, si bien no podría variar la división territorial que estableciese, a no ser por ley aprobada en Cortes.

También serían designadas por el Gobierno las cabezas del partido electoral, y por el jefe político de la provincia, las de Sección, si las hubiese.

La proporción entre el número de habitantes por diputado se reduce a 40.000, con lo cual aumentaría la representación nacional, eligiendo 306 diputados, en lugar de los 241 establecidos hasta el momento. Queda suprimida la institución de diputado suplente, a diferencia del proyecto Collantes, así como la elección de senadores, que pasarían a ser vitalicios. Todavía incrementa más la representación el dictamen que se presentó al proyecto, rebajando a 35.000 almas la proporción ascendiendo el número de diputados a 349. Esto supone en sí la necesidad de modificar estos extremos de la Constitución.

La primera condición para ser elector, es estar incluido en las listas electorales, no siendo lícito estarlo a la vez en dos listas. Hay que estar domiciliado en el distrito y pagar 400 reales de contribución directa.

Sigue admitiéndose la composición con bienes de la esposa e hijos menores. Determinadas capacidades y los empleados con 15.000 reales de sueldo tendrían el derecho activo, siempre que satisfacieran al menos la mitad de la

contribución indicada. Si el número de electores no llegase a 150 por distrito electoral, se completaría el número con mayores contribuyentes. Y, naturalmente, no cabe la división en Secciones, si no hay al menos 200 electores por cada una de ellas, sin exceder de 600.

En vez de encargarse de las listas electorales las Diputaciones provinciales —ley vigente—, o los Ayuntamientos —proyectos anteriores— en esto se confiere dicha atribución al jefe político de la provincia, según los ponentes «por ser un principio de buen Gobierno el no negar a la autoridad la legítima intervención que le corresponde siempre que se trate de ejecutar las leyes». Las listas serían permanentes, rectificables cada dos años, a propuesta de nota razonada de los alcaldes asistidos por dos concejales elegidos por el Ayuntamiento. Se prevé una excepción inicial motivada en la aplicación próxima de un nuevo sistema tributario, que podrá suponer cierta variación en el número de posibles electores.

Las reclamaciones sobre las listas que hay que dirigir al jefe político, el cual resolvería, de acuerdo con el Consejo provincial, quedan en el dictamen totalmente supeditadas al jefe político, el cual tiene que oír al Consejo, sin obligación de seguir su dictamen. Frente a su resolución cabe recurso ante la Audiencia. Los plazos son perentorios, de 15 días.

Particularmente contradictorio resulta el artículo 25 del proyecto, que establece como derecho a reclamar sobre inclusiones o exclusiones sólo para los que estén incluidos en las listas. Y, por otra parte, afirma que sólo los interesados podrán hacerlo sobre inclusión o error.

Para poder ser elegido se requiere ahora una renta de 12.000 reales, que provenga de bienes raíces, o pagar 1.000 reales de contribución directa. Establecida la incapacidad respecto a altos cargos, se concede un mes de plazo para ejercer el derecho de opción, no pudiendo ser elegido en distrito sometido a la jurisdicción del candidato. Pero el dictamen añade que esta última incompatibilidad se extiende hasta seis meses después de cesar en el cargo. El cargo es gratuito y renunciable en todo momento.

La Mesa electoral, en el proyecto de Pidal, hombre irritable, impetuoso y agresivo, toma un matiz de mayor control del Gobierno; pues la preside el alcalde o quien le represente y sólo se eligen los cuatro secretarios escrutadores. Exactamente así quedó el proyecto de Calderón Collantes, una vez modificado por la Comisión dictaminadora. En esta elección había que proponer sólo dos nombres; (suponemos que para facilitar la representación de las minorías en la misma), y si no resultaban elegidos todos los secretarios, serían completados por designación de los electos y el presidente. La Mesa interina, nombrada por el alcalde, se reduce a dos secretarios en el dictamen, en lugar de los cuatro exigidos por el proyecto. Por otra parte, se concede doble plazo

para elegir la Mesa definitiva, que el que se disponía inicialmente —dos horas—. Debía enviarse lista de la elección al jefe político. Se pretende con esta forma de constituir la Mesa en palabra de la exposición de motivos, remediar la lucha por la Mesa electoral, tomándose las precauciones indicadas «para evitar fraudes en las operaciones electorales y asegurar a todas las opiniones la libre emisión del voto». Sin comentarios.

Las elecciones se reducen ahora a tres días, desde las nueve de la mañana a las dos de la tarde. Diariamente se debe dar publicidad a los resultados y nombres de los votantes. Terminándose proclamando el presidente como diputado al candidato con mayoría absoluta. Y en caso de no darse ésta, se convoca segunda elección con los dos de más votos, para seis días después de la primera. Rige la misma Mesa. Cuando el distrito tiene varias secciones, se hace acta en cada una. El resumen general y proclamación correspondiente se realiza en la cabeza de partido. Son compromisarios un secretario escrutador por sección —el de más votos—.

Puede escribirse por sí cada cual su papeleta o hacer que se la escriba otro. Pero debe cumplimentarse en el local de la elección y precisamente con la papeleta rubricada que se le entregue al efecto.

EUGENIO J. ULL PONT

RÉSUMÉ

C'est à partir de la guerre d'Indépendance de 1808 que se développe le processus de substitution de l'Ancien Régime par un régime de tendance libérale, dans lequel le principe représentatif populaire prendra corps dans l'exercice personnel du vote.

Avec l'Instruction de 1810 et aussi la Constitution de Cadix, s'instaure le suffrage universel indirect. Cependant, dans ces dispositions se dessine déjà l'intention de limiter le droit de vote passif, qui se limite à une simple recommendation en attendant une meilleure occasion, qui n'arrivera jamais.

Avant la majorité d'Isabelle la Catholique, s'applique déjà le suffrage censitaire, qui limite le droit individuel de vote, actif et passif, selon la richesse et le rang ou en raison d'une capacité déterminée.

Dans l'étape que nous considérons, est d'abord en vigueur le Statut Royal (Estatuto Real) du 10 avril 1834, puis revit de façon éphémère la Constitution de Cadix pour céder le pas à la Constitution de 1837.

Le Statut Royal est un Décret qui convoque les Cortès générales du Ro-

yaume. Il doit sa forme et son meilleur sens constitutionnel à Martinez de la Rosa. Par lui on se propose de renforcer le Trône, dans les premiers moments de la Régence. En même temps s'établit la Chambre des Procurateurs du Règne et la Chambre des Pairs (Estamento de los Próceres). La Chambre des Procurateurs est une Chambre populaire élue par suffrage censitaire. Et les Pairs constituent une seconde Chambre modératrice de la première, avec les mêmes fonctions. Ses membres le sont à vie et d'élection royale, entre différents dignitaires de l'Eglise, de la noblesse et des hautes charges. Le Décret Royal du 20 mai 1834, établit les normes complémentaires pour le système électoral, avec suffrage en deux phases.

Le progressiste Mendizabal présente deux projets successifs pour la réforme de l'«Estatuto Real», qui n'arrivèrent pas à se constituer en Loi à cause de la dissolution des Cortès. Cependant le second projet est appliqué une seule fois, en vertu du Décret Royal du 24 mai 1836. Sa principale caractéristique était due au fait qu'il supprimait le suffrage indirect et amplifiait le cens électoral, avec moins d'exigence censitaire.

Pendant l'étape progressiste signalée, et par la Constitution de 1837, entre en vigueur la première Loi électorale espagnole, approuvée deux jours après la Constitution. Le nouvel ordre est plus pragmatique, avec une grande influence des doctrines de Bentham. Le système à deux chambres continue, mais avec une dénomination et un sens très différents de ceux de l'«Estatuto Real».

La Loi électorale comporte de nombreux parallèles avec les projets de Loi de Mendizabal. La proportion de Députés serait d'un pour 50.000 habitants ou fraction, et celle des Sénateurs les 3/5 du nombre de députés. Est maintenu le suffrage censitaire direct pour élire les membres des deux Chambres. Mais les Sénateurs, élus en liste triple, étaient désignés par le Roi entre les élus, conciliant ainsi l'origine populaire du nouveau Sénat avec une minime prérogative de la Couronne.

La rente exigée pour le droit actif était de 1.500 "reales" ou autres équivalences, dans une tendance à amplifier la capacité électorale active. Par contre, il existe une curieuse omission relativement à la rente pour être Député, et la Constitution comme la Loi électorale s'en remettent réciproquement à leurs préceptes et ne disent rien à ce sujet.

Dans cette Loi apparaît la première clause pénale de la législation électorale, qui essaie de protéger le développement correct et pacifique des élections.

A partir de 1837 il y eut de nombreux projets de réforme de la Loi, mais seulement trois arrivèrent à se faire connaître des Chambres et aucun arriva à se constituer en Loi. Le 23 mai 1840, Don Saturnino Calderon, du Gouvernement de Perez de Castro, présentait un projet qui fut approuvé par

le Sénat. Celui-ci soutient un critère restrictif du corps électoral, répare l'omission de la Loi, que nous venons de citer, en exigeant la même rente pour être électeur que pour être député. Ne sont pas considérées suffisantes les garanties nécessaires pour préparer les listes électorales, ni pour former les tables. Et diviser les provinces en districts uninominaux, serait favoriser le "caciquisme".

La proposition du Député de Malaga, du 10 juin 1841, ne se convertit pas non plus en Loi. La table électorale est substituée par une "commission" élue à cet effet. Il prétend revenir au suffrage indirect, exigeant une rente dans la deuxième phase, dans laquelle ils interviennent déjà comme "électeurs". Le droit de vote serait obligatoire (antécédent de la Loi Maura) et serait formé un "grand juré" pour punir les délits électoraux.

Le dernier projet s'apparente déjà à l'étape modérée. Il fut présenté par Don Pedro J. Pidal le 10 mars 1845. Il est de tendance modérée et parallèle au projet de Calderon Collantes. Ce dernier non plus n'a pas prospéré, car l'évolution s'est faite vers la réforme de la Constitution même.

SUMMARY

It was at the time of the War of Independence of 1808 that the process of replacing the Old Regime for a liberal one began. The principal of the Liberal System was based on popular representation which was given effect by the personal exercise of the vote.

By the Order of 1810 and also under the Constitution of Cadiz, indirect universal suffrage was established. However, already in these Orders the intention to limit candidate eligibility is perceptible, either as a mere recommendation or in attendance upon a better opportunity which never came.

During the minority of Isabel II censual suffrage was already applied vith restrictions on the personal right to vote and be voted for, according to wealth, rank or specific capacity.

The period that we are considering was first governed by the Royal Statute of 10th April 1834. The Constitution of Cadiz was later revived for a short time and this, in its turn, gave way to the Constitution of 1837.

The Royal Statute was a Decree to convoke the Cortes Generales *of the Realm. It owed its form and principal constitutional content to Martinez de la Rosa. It proposed to secure the Throne in the first moments of the Regency. It established the* Cámara de los Procuradores *(Chamber of Deputies) of the Realm and the* Estamento de los Próceres *(Chamber of Notables). The* Cámara de los Procuradores *was composed of commoners elected by*

censual suffrage. The Próceres *constituted a second chamber with the same functions counterbalancing the former. Its members were Church dignataries, nobility, holders of certain high offices or born to their position and elected by the King. By the Royal Decree of May 20th 1834, additional rules for the electoral system were established, involving suffrage in two phases.*

The progressive Mendizabal submitted two successive bills for the reform of the Royal Statute which failed to become law because of the dissolution of the Cortes. *However, because of this, it was thought best to apply the second of these bills once only by virtue of the Royal Decree of 24th May 1836. Its principal characteristic was that it suppressed indirect suffrage and also extended the electoral roll by reducing the number of qualifying requirements.*

During the progressive period mntioned, with the Constitution of 1837 the first Spanish Electoral Law came into force, being passed two days after the ratifications of the Constitution itself. The new system was more pragmatic and shows the great influence of Bentham. A two-chamber system was adopted but their names and aims were quite different from those of Royal Statute.

In the Electoral Law there is much that is similar to Mendizabal's bills. The proportion of Deputies is one for every 50,000 inhabitants or fraction thereof and Senators are to be three-fifths of the number of Deputies. Direct censual suffrage was maintained for the election of members to both Chambers, but the Senators elected on a triple list, were appointed by the King from among those elected, the popular origin of the new Senate being thus reconciled with the minimum prerogative of the Crown.

The income required in order to be able to vote was 1,500 reales *or their equivalent and this was an attempt to enlarge the electorate. On the other hand, there was curious omission with regard to the income necessary to become a Deputy, since the Constitution and the Electoral Law simply referred to their mutual precepts and said nothing about it.*

The first penal clause in the electoral legislation appeared in this Law and its purpose was to protect the honest and peaceful course of elections.

Ever since 1837 there had been many bills to reform the Law but only three reached the Chambers and none of them became Law. On 23rd May 1840 a bill was submitted by Saturnino Calderón of the Government of Pérez de Castro, which was approved by the Senate. It restricted the electorate, remedying the omission in the Law which we pointed out earlier and required the same income of voter and Deputy. It failed to provide enough guarantees in the preparation of the electoral rolls and in the recruitment of

the polling station officials. And its division of the provinces into small districts favoured caciquismo *or the power of local strong men.*

Neither did the proposal of the Deputy for Malaga of 10th June 1841 become law. The polling station officials were to be replaced by a "commission" elected for that purpose. The idea was to return to indirect suffrage, requiring sufficient income in the second phase involving "electors". The right to vote would be compulsory (thus foreshadowing Maura's Law) and a "grand jury" would be formed to punish electoral offences.

The last bill links up with the conservative period. It was presented by Pedro J. Pidal on 10th May 1845. It was moderate in character and very similar to the bill of Calderón Collantes. This one did not succeed either as the movement was then towards the reform of the Constitution itself.