

EL SUFRAGIO UNIVERSAL EN ESPAÑA (1890-1936)

EPOCA DE ALFONSO XIII

Fallecido Alfonso XII, la Regente Doña María Cristina, llamó a formar Gobierno a los liberales de Sagasta. Con ello seguía el consejo de Cánovas, que quiso así afianzar el Trono.

Con el nuevo Gobierno, disueltas las Cortes conservadoras, se reunieron las nuevas Cortes, de signo liberal, el 10 de mayo de 1886. En este período de Gobierno liberal, que duró hasta julio de 1890, se restablece el sufragio universal (1), con la ley que vamos a estudiar a continuación.

Ley de 26 de junio de 1890. Sufragio universal. Representación corporativa

La Constitución de 1876, fruto de la previsión conciliatoria de Cánovas, reserva a la ley electoral la verdadera regulación de este derecho, con fórmula que permite tanto la solución doctrinaria, como la del sufragio universal.

Parece que fue un compromiso de Sagasta con Castelar lo que le hizo restablecer el sufragio universal, contando con la tolerancia de un Cánovas sacrificado en sus ideas en bien del país.

El proyecto de ley presentado, inicialmente ofrece muy pocas innovaciones y se caracteriza por su brevedad —30 artículos y otros 3 adicionales— (2). En

(1) DIEGO SEVILLA ANDRÉS: *Historia constitucional de España*, Valencia, 1966; páginas 233-244; M. MARTÍNEZ CUADRADO: *Elecciones y partidos políticos en España*, Madrid, 1969, págs. 301 y sigs.; PIRALA: *España y la regencia*, Madrid, 1904; G. MAURA GAMAZO: *Historia crítica del reinado de Alfonso XIII*, t. I, 1919, y t. II, Barcelona, 1925. Sobre la primera experiencia de sufragio universal, EUGENIO ULL PONT: «La introducción del sufragio universal en España», en *Rev. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, vol. XV, núm. 42, págs. 601-612. Sobre el sufragio universal en las Cortes de Cádiz, EUGENIO ULL PONT: *Derecho electoral de las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1972, y también en «El sufragio censitario en el Derecho electoral español», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 194, pág. 125.

(2) *Diario de Sesiones (DS)*, 3 de diciembre de 1888.

el mismo se omite la regulación de la sanción penal, elecciones parciales y otros aspectos complementarios, que hicieron crecer el proyecto dictaminado por la Comisión del Congreso —109; arts. 1 ad. y 1 tr.—, si bien se respetaban sustancialmente las tesis del proyecto inicial, cosa muy explicable, pues como señalaba la misma Comisión, sus miembros eran de la misma ideología que el Gobierno que lo presentaba (3).

Los distritos serían de uno o más diputados, en la proporción que la misma Constitución establece, pues la ley no lo dice, es decir, uno por 50.000 habitantes. La razón de ello es distinguir entre distritos urbanos, que eligen sus propios diputados y distritos rurales, para que la propia fisonomía política de estos dos medios de vida quede debidamente reflejada en la representación en Cortes (4). Transitoriamente subsiste la división de distritos de 1871, con las modificaciones de 1878 (5).

Junto a esta división territorial se introduce la fórmula de los Colegios especiales, dando paso a la representación de intereses o corporativa. Estos Colegios agruparían miembros de las Universidades, de las Sociedades económicas y de las Cámaras de Comercio, la Industria y la Agricultura, en la proporción de un diputado por cada 5.000 miembros (6).

Según el Gobierno esto no suponía truncar el principio de sufragio universal, sino que era un modo de agrupar determinados electores, para asegurar la representación de los mismos. La adscripción a un Colegio especial era voluntaria e incompatible con la ordinaria, en cuyo censo deberían ser baja. En la discusión del proyecto hubo recelo y hostilidad a la fórmula adoptada, tachándose de clasista (7). Garnica explica por la Comisión la ausencia de intención clasista, y Romero Robledo, sin dejarse convencer, la considera como un capricho, más que una solución que resuelva algo.

Más tarde, ya puesto en práctica el sistema, G. Azcárate intenta la supresión de los Colegios especiales mediante una proposición de ley que no llegó a aprobarse (8). La hostilidad venía dada ahora por el mal resultado, sobre todo a la hora de hacer los censos especiales, donde se cometían numerosos fraudes. Lo cierto es que los tales Colegios tuvieron escasa vida, debido a la poca y mermada adhesión y por la supresión sucesiva de Colegios incursos en ilegalidades.

Son electores todos los españoles varones en plenitud de sus derechos.

(3) DS, 2 de marzo de 1889.

(4) Exp. motivos del proyecto del Gobierno.

(5) Disp. trans. 1.^a

(6) Arts. 24 a 35, vid. apéndice.

(7) GARCÍA ALIX: DS, de 5 de marzo de 1890.

(8) DS, 26 de marzo de 1892.

con veinticinco años de edad y dos de residencia en un municipio, debiendo estar inscritos en el correspondiente censo electoral (9). No significaba que el derecho era por estar inscrito, sino como condición necesaria para el ejercicio del mismo. En definitiva, se trataba de restablecer el sufragio universal, con oposiciones tan significativas como la de Silvela (10), frente a una defensa interesada de Canalejas. Sin embargo, de acuerdo con la intención del Gobierno, en los distritos donde hubiesen de elegirse varios diputados, se reduciría el número de candidatos a votar por cada elector, para que quedase representación de las minorías.

Se consideran incapaces los inhabilitados, condenados, concursados, deudores de fondos públicos, asilados y mendigos. Y así mismo se niega el voto a las clases y tropa y miembros de otros institutos armados del Estado, provincia o municipio, por considerar que su subordinación disciplinaria impedía el libre ejercicio del voto.

El censo electoral es permanente y su revisión anual. Estando a cargo del mismo la Junta Central del censo, las Juntas provinciales y las municipales (art. 10), aparte de las Juntas propias de los Colegios especiales (11). Estas Juntas se componen de 15 miembros. Preside la Junta Central el presidente del Congreso y la forman los ex presidentes del mismo y ex vicepresidentes para completar el número. Requiere un *quorum* de 9 presentes para ser reunión válida. A manera semejante se forman las Juntas provinciales, con los correspondientes miembros de la diputación y las municipales con el alcalde y ex alcalde añadiendo en este caso los miembros actuales del Ayuntamiento. Son secretarios los respectivos del Congreso, Diputación y Ayuntamiento. Las listas realmente las confeccionan las Juntas municipales, mediante prueba documentada de fallecidos o incapacitados, por comunicación de los jueces correspondientes. Se tenían que hacer nada menos que ocho listas (12), a las cuales había que añadir la nota de errores materiales. Revisadas por la Junta provincial y tras los recursos ante la Audiencia, se confeccionaba la lista definitiva, que se imprimía y distribuía. Antes de cada elección los jueces tenían que proporcionar listas de los excluidos actuales, debiéndose dar tam-

(9) Arts. 1.º y 9.º

(10) DS, 23 de noviembre de 1889.

(11) En las disposiciones complementarias se ordena la preparación de las listas correspondientes a ex alcaldes, ex presidentes y ex vicepresidentes del Congreso y de las Diputaciones provinciales, con el fin de que puedan formarse las juntas del censo que establece la ley.

(12) De fallecidos, incapacitados, inclusiones, pérdidas de vecindad, suspensiones, inclusiones por terminar suspensión o incapacidad, reclamaciones de inclusiones y reclamaciones de exclusiones.

bién de baja a los que pasaban a censos de Colegios especiales. Los censos de las Corporaciones se preparaban siguiendo la misma pauta que los censos generales, debiendo estar previamente en estos últimos como elector, darse de baja en el mismo y solicitar el alta en el Colegio especial, teniendo el título facultativo o la condición de socio requerido. El proceso podía ser reversivo, como de hecho vino a ocurrir más adelante.

Para ser elegible diputado se requería tener las condiciones y capacidad propias del elector, excepto la de vecindad y ser de condición seglar. El artículo 4.º se remite innecesariamente, a nuestro parecer, al artículo 29 de la Constitución, pues su contenido está recogido en el artículo 3.º de la ley. Junto a las incompatibilidades que pudiera establecer la ley correspondiente, se añaden las de ser contratista o tener cargo en el distrito electoral, si bien en este último caso los efectos serían la deducción de los votos obtenidos en el distrito de su jurisdicción. Implica la pérdida del cargo si sobreviene alguna incapacidad establecida por la ley (art. 6.º).

Pero, además, es necesario para poder ser elegido, ser proclamado candidato, si bien la exigencia es mínima, contrariamente a lo que se pretendía en el proyecto de Romero Robledo de 1884, que es cuando surge por primera vez la institución, si bien sólo como proyecto. Para ser proclamado candidato basta con que se solicite, o bien ser propuesto, a la Junta provincial del censo, hasta el domingo anterior a la elección (13). Cada elector sólo puede formular una propuesta. La sistemática, de esta parte, es algo deficiente.

La mesa electoral sigue presidiéndola el alcalde, como en la ley anterior, pero los interventores que la forman no son propuestos por los electores, sino por los candidatos que tengan derecho a ello (14). Los interventores son proclamados al tiempo que los candidatos y pueden no aceptar, en un plazo perentorio, como en la ley anterior. Para ser interventor hay que ser elector en el municipio respectivo y saber leer y escribir. En el proyecto del Gobierno se añadían cuatro secretarios a suerte, entre los electores, pero fue desestimado por las Cámaras. En cambio, junto al interventor o interventores (dos si es un solo candidato, uno en los demás casos) de los candidatos se añaden otros dos interventores nombrados por la Junta provincial, uno por cada lista presentada por los candidatos, o libremente si no las hubiere, debiendo completarse un mínimo de cuatro interventores (15).

(13) Arts. 4-2.º y 37-4.º

(14) Vid. art. 37, atribuye el derecho a nombrar interventores a los ex diputados provinciales, candidatos de elecciones anteriores con 1/5 de votos, ex senadores por la provincia, y candidatos propuestos por 1/20 del censo del distrito o circunscripción.

(15) Arts. 41 y sigs.

También las elecciones van a seguir ahora en un solo día, domingo, simultáneas y asimismo admitiéndose la suspensión de su celebración en caso de desórdenes que impidan realizarla. Voto restringido en pluralidad de puestos, en atención a las minorías, papeletas, escrutinio, reclamaciones, actas y envío de las mismas en pliegos cerrados y sellados, interventor para el escrutinio general, todo es semejante a la ley que sustituye. Sin embargo, en el escrutinio general ahora preside un magistrado de la Audiencia, por orden de antigüedad y sólo en último extremo son sustituidos por los jueces de primera instancia. También se requiere la presencia de interventores comisionados por cada sección, en número no inferior a 25. Y para facilitar esta presencia se regula que 25 secciones más próximas a la sede del distrito deben enviar obligatoriamente a su comisionado y que otras será voluntaria la asistencia. En el escrutinio general sólo pueden emitir protesta los miembros de la Junta y los propios candidatos, haciéndose extensivo el derecho de reclamar ante el Congreso tanto a candidatos como electores (16). También la ayuda judicial al Congreso, la renuncia presunta al no presentar el acta, el derecho de opción entre varios distritos, desempates, etc., no ofrecen prácticamente innovaciones. La elección es por mayoría simple y queda desechada la fórmula de 1878 de admitir candidatos por votos acumulados, que establecía el artículo 115 de la ley anterior.

El orden y las distintas circunstancias de acceso al local y de intervención de la fuerza armada, siguen siendo atributos del presidente. Y en la sanción penal hay una remisión al Código penal para aquellos supuestos en que el Código prevea una pena más grave que las que la ley establece. Siguiendo la sistemática del propio Código, las disposiciones de la ley se clasifican en «delitos» (17) e «infracciones» o faltas menos graves (18).

En las disposiciones últimas se da una vigencia parcial a la ley respecto a las elecciones de concejales (19), así como en las de senadores (20).

Proyecto de Sánchez Guerra y otros proyectos de reforma

Oportunamente nos hemos referido al proyecto de G. Azcárate, presentado al Congreso en marzo de 1892, proponiendo la sustitución de los Colegios especiales, de tan malos resultados.

(16) Arts. 77 y 84.

(17) Arts. 85-97.

(18) Arts. 98-99.

(19) Adic. 1.º sobre electores, censo y sanción penal.

(20) Respecto a la sanción penal, disp. trans. 1.ª

El 18 de marzo del año siguiente presentaba el diputado José María Planas una proposición (21) que modificaba la ley electoral para Diputados en Cortes. En la misma se pretendía asimismo la supresión de los Colegios especiales, que las Juntas del censo fueran menos políticas en su composición, atribuyendo las presidencias y un cierto número de vocales al poder judicial. Que el voto se convierta en obligatoria, para combatir el abstencionismo electoral. En la mesa electoral deberá haber unos delegados de los candidatos (equivalentes a los interventores), que llevarán por sí mismos contra-listas de los votantes. Y finalmente se pide que a semejanza de 1812 se atribuyan dietas a los diputados. Si bien estos proyectos de reforma, así como el presentado por Sánchez Guerra, no prosperaron, son el antecedente inmediato de la vigente ley electoral de 1907, que recoge muchas de estas pretensiones. Todas estas iniciativas corresponden al partido conservador.

El proyecto presentado en 1904 corresponde al primer Gobierno conservador presidido por Maura Montaner (22), que prácticamente sería reproducido en 1907 al advenimiento otra vez al poder. Debía aplicarse a las elecciones municipales, provinciales y de diputados en Cortes.

En dicho proyecto se suprimen los Colegios especiales, frente a lo cual se opuso Torres-Cabrera en el Senado. Las secciones serían de alrededor de 1.000 electores en poblaciones con 50.000 de ellos y como en la ley de 1890 en las poblaciones menores (23).

El derecho electoral activo no sufre modificación, pues se mantiene vigente en este proyecto el título I de la ley que pretende reformar (art. 38). Sin embargo, hay un cambio sustancial, que más tarde recogerá la ley de 1907, declararlo como un derecho y como un deber (art. 1.º) (24). Ya en 1869 se discutió si se trataba de un derecho natural o un derecho político y recordaremos que Cánovas sostuvo que era lo segundo, como nosotros también lo creemos así. Pues es un derecho político por el objeto a que se refiere, ya que su función es para el Estado, no para el interés directo individual (25). Es decir, se trata de un derecho, no en cuanto mera persona, sino en cuanto ciudadano y en cuanto función es necesariamente limitado; por consiguiente, no existe propiamente sufragio universal, sino un cuerpo electoral más o menos amplio. Por otra parte, se tratará de un deber ético, pero no coercible. Obligar a ejercerlo es posible, pero el ejercicio honesto y responsable re-

(21) DS, 18 de marzo de 1893.

(22) DS del Senado, 26 de enero.

(23) Quinientos electores por distrito.

(24) Siguen el precedente de Bélgica, contra el abstencionismo.

(25) Vid. en este sentido POSADA, y a SANTAMARÍA, que mantiene una posición intermedia, sin desconocer el doble carácter de derecho y de función.

quiere consciencia y libertad, es algo íntimo de la conciencia y ahí no se puede entrar. De la extensión del sufragio se va a dar un paso más, a hacerlo obligatorio ya en la ley de 1907, que supone para nuestra opinión más inconvenientes que ventajas. El abstencionismo puede ya ser significativo (desconocimiento de candidatos, presunción de fraude, conformidad con lo que decidan otros, etc.). Y la imposición trae aparejados inconvenientes nuevos en favor de la corrupción del ejercicio del derecho. Hay que educar y convencer, no imponer el ejercicio de un derecho de esta naturaleza.

El proyecto sólo excusa de votar por causa de fuerza mayor o por ser candidato.

Las Juntas del censo se modificarían para despolitizarlas, a diferencia de composición de las vigentes. La Junta central la presidiría el presidente del Tribunal Supremo; las provinciales, los presidentes de las Audiencias, y las municipales, un vocal designado por la Junta Local de Reformas Sociales, excluidos el alcalde y el cura párroco (art. 3.º). Tampoco sus vocales tendrían carácter político (26).

El censo electoral se basaría en el de población (nuevo cada diez años), regulado este último por la ley de 3 de abril de 1900, y las rectificaciones serían anuales. Las listas se prepararían bajo la dirección del Instituto Geográfico y Estadístico, como complementarias a las del censo de población. Para ello, dicho organismo se serviría de las Juntas municipales y provinciales del censo, que le estarían subordinadas, y, él, a su vez, bajo la dependencia de la Junta central, que tiene la misión de inspección y resolución (art. 7.º). Pero en este proyecto se establece al propio tiempo otra vía transitoria de preparación de las listas, hasta que se arbitrase lo conveniente para que pudiera encargarse el Instituto (27). Para ello, una vez se formasen las Juntas del censo, según la nueva composición que se prevé para ellas, las Juntas municipales y las provinciales preparan las listas siguiendo un procedimiento paralelo al de la ley de 1890, incluidos los procedimientos de reclamación y recurso. Pero finalmente se encomienda la confección de las listas o libros del censo al Cuerpo de Notarios, por el procedimiento de reparto. La tarea de estos se realiza verificando las listas preparadas con el padrón de población.

No se dice nada de quiénes son elegibles, posiblemente por la misma razón de antes, es decir, porque se mantiene sin reforma mayor el título I de la ley, pero se exige ser proclamado candidato, indistintamente por tres

(26) Los seis de la Junta central serían el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el del Instituto de Reformas Sociales, el rector, el decano del Colegio de Abogados, el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y el director del Instituto Geográfico.

(27) Disp. transitorias 1.ª, 1-8.ª

procedimientos: a) Por haber sido elegido para cargo semejante en las dos elecciones anteriores. b) Ser propuesto por otros con el mismo cargo actual o de otra elección, o bien de cargo superior al que se presenta; c) Que la propuesta la hagan al menos $1/20$ de los electores del distrito. Esta última solución resulta particularmente interesante y curiosa, porque crea verdaderamente una preelección, constituyéndose la mesa con el presidente y los adjuntos, el domingo anterior a las elecciones y por el mismo procedimiento que éstas, proceder a dar el voto para proclamar candidato.

También la mesa de elecciones sufre una gran modificación en su composición, formándola, aparte del presidente y dos adjuntos, dos interventores por cada candidato proclamado, además de los suplentes correspondientes (28). El presidente y los adjuntos se nombran por ministerio de la ley. Para ello las Juntas del censo debían confeccionar, por los trámites ordinarios, tres listas alfabéticas, de las cuales los primeros nombres serían los titulares de estos tres puestos, por orden de edad, y los nombres siguientes corresponderían a los suplentes. Preside, por tanto, el de más edad, y el cargo parece obligatorio, salvo ausencia, incapacidad o enfermedad (art. 16-5.º). Las listas indicadas, por orden de preferencia para suplencias serían: 1.º Relación de titulados académicos y jefes y oficiales retirados. 2.º Mayores contribuyentes propietarios, agricultores o ganaderos; y 3.º Presidentes o síndicos de los gremios de la localidad, o, en su defecto, contribuyentes por industrial, con derecho para ser electores a compromisarios de senadores (arts. 15 y sig.). Se establece rotación bianual entre titular y suplente, volviendo a hacerse las listas indicadas cada cuatro años.

Antes de empezar las elecciones se exige hacer el acta previa sobre la composición de la mesa, debiéndosele expedir un certificado de la misma al candidato o apoderado de éste que la pida. Y vemos cómo surge la figura legal del *apoderado*, que debe ser ante notario, sin límite de número, ni requerir ser elector de la localidad donde vaya a representar al elector (art. 23). Realizado el escrutinio general del distrito por la Junta provincial del censo, en las elecciones a Cortes, o de diputados provinciales, o las municipales en las de concejales, se proclaman diputados electos en el número que corresponda al distrito, por mayoría simple. En el dictamen de la Comisión se concede a los candidatos representación o intervención en las Juntas de escrutinio. Se mantiene el principio de voto limitado en favor de las minorías. Otra pretendida innovación, que va a serlo con la ley de 1907 (art. 29) es que no haya necesidad de someterse a votación, cuando los candidatos no

(28) Arts. 14, 21 y 22.

sean en número superior a los puestos que haya que elegir, bastando la proclamación como electo por la Junta de censo correspondiente (29).

La sanción penal que el proyecto propone es muy limitada, pero deja subsistente la establecida en la ley vigente (30). Castiga al presidente de mesa y adjuntos que no comparezcan a constituirla, salvo justa causa notificada previamente; también los supuestos de coartar la libertad a los representantes de los candidatos en el ejercicio de su función.

Como el sufragio activo se tipifica como deber, se castiga con inhabilitación para cargos públicos durante cinco años, a aquel que no vota en las tres últimas elecciones celebradas en su distrito, salvo los que estén exceptuados (31). El senador Sanz y Escartín sostuvo en la Alta Cámara que por derecho natural estaba más justificado el derecho de abstención que el deber de votar; no obstante, no se oponía si por las circunstancias parecía conveniente establecerlo, pero pidiendo que no se gravase más la pena establecida de inhabilitación y que, en ningún caso, se aplicase como subsidiaria la pena de prisión (32). No obstante, la Comisión dictaminadora agregaba la pena de multa a quienes se obtuviesen de votar (33).

Admitidas varias enmiendas, de las 28 presentadas en el Senado, quedó definitivamente aprobado en éste el proyecto (34), y la Comisión del Congreso dio dictamen de conformidad, sin que dicho proyecto llegara a ser discutido en aquella legislatura, ni en la de 1904-1905, ya con el Gobierno de transición de Azcárraga.

*Ley de 8 de agosto de 1907. Voto obligatorio. Proclamación
sin elección*

La tarea de gobierno y de impulso legislativo, durante el segundo Gobierno de Maura fue realmente extraordinaria. Las elecciones celebradas en abril de 1907, dirigidas por La Cierva, dieron una mayoría considerable al partido conservador, con 253 diputados; sin embargo, la composición del Congreso daba una oposición cualificada (35). Consecuencia de estas elecciones fue la

(29) Art. 20 del proyecto.

(30) Arts. 34 a 36 y 38.

(31) Arts. 1.º y 36 y 37.

(32) Leyes electorales y proyectos de ley, Congreso de Diputados, 1906, pág. LXXVI.

(33) DSS, de 18 de marzo de 1904.

(34) DSS, de 20 de junio.

(35) M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS: *Las Cortes españolas de 1907*, Madrid, 1908; también GARCÍA VENERO: *Antonio Maura*, Madrid, 1953.

abstención de los liberales a participar en las de senadores (habían quedado con sólo 65 diputados). Esta circunstancia haría que Maura aceptase en la discusión de la ley electoral una enmienda sobre la intervención de los Tribunales de Justicia en el examen de las actas, «para facilitar la vuelta de los liberales» (36).

La ley electoral de 1907 es una ley que reforma la de 1890 (37), manteniendo la mayoría de sus disposiciones, pero introduciendo también modificaciones sustanciales. Muchas de sus nuevas normas proceden del proyecto de ley de 1904, del anterior Gobierno Maura, como ya anunciábamos al considerar dicho proyecto. La discusión del proyecto en ambas Cámaras fue rapidísima, conforme al deseo del Gobierno. Con esto se pretendía que en las próximas elecciones municipales, que debían celebrarse en noviembre, se pudiese ya aplicar la nueva ley (38). La ley debía servir para la elección de Cortes y de concejales, debiendo también adaptar el Gobierno, Real Decreto de 5 de noviembre de 1890, para que en la elección de diputados provinciales se aplicasen también los principios establecidos en la nueva ley (39).

Los distritos se mantienen de momento como en la legislación vigente; de tal manera que las secciones siguen siendo de la misma magnitud (art. 23), contrariamente a lo que pretendía el proyecto de 1904.

Tampoco sufre modificaciones sustanciales la capacidad electoral, activa y pasiva, dentro del principio de sufragio universal heredada del Decreto de 1868. Sin embargo, y de acuerdo con el proyecto de 1904, el derecho se hace también deber de votar, castigándose la omisión del voto con la publicidad del hecho y nota desfavorable para empleo público, así como recargos en los impuestos (2 por 100 en contribución y deducción del 1 por 100 del sueldo del funcionario). Incluso la reincidencia será causa de inhabilitación para cargos públicos (40). De este deber quedan exceptuados los mayores de setenta años, el clero, los jueces de primera instancia y los notarios, estos dos últimos casos en el territorio de su jurisdicción. Hay que añadir una nota más, que tampoco supone nada nuevo, la necesidad de estar inscritos en el censo electoral para poder ejercer este derecho-deber (arts. 10 y 42). Fue desatendida la pretensión republicana de implantar el voto femenino, aunque fuera restringidamente (DS, 27 de junio).

(36) MARTÍN SÁNCHEZ, de la Comisión, como ya anteriormente había defendido otro de sus miembros —SÁENZ DE QUEJANA—, sostiene que la nueva ley no pretende alterar nada que sea lo sustantivo de la ley vigente —la de 1890—; DS, de 24 y 28 de junio.

(37) DS, 26 de junio de 1907.

(38) Así lo explicó el ministro, contestando al senador PÍO GULLÓN (DS, de 16 de julio).

(39) Art. adicional 1.º

(40) Arts. 2.º y 84 de la ley, y 1.º del proyecto anterior.

Para el censo y las Juntas encargadas del mismo, sigue la ley una regulación semejante al proyecto de 1904, teniendo el mismo el carácter de Registro oficial, renovable cada diez años, pero con rectificaciones anuales. Las Juntas, a diferencia de 1890, se despolitizan, como vimos al considerar el proyecto, tanto en lo que respecta a sus presidentes, como a los vocales que las constituyen. Los secretarios serían los correspondientes al poder judicial, en cada nivel. El censo lo formará el Instituto Geográfico y Estadístico, sirviéndose de las Juntas provinciales y municipales y supervisado por la Junta central (art. 11).

Para ser elegibles no se varían las condiciones de la ley vigente, pero se añade que lo serán también aquellos que no figuran como tales en las listas electorales, con la condición de tener que probar su capacidad, antes de tomar posesión del cargo. Pero resulta que las tales listas no han existido nunca, pues en las normas para formación del censo no se exige tal apartado. Sin embargo, resulta más razonable exigir esta prueba a aquel que no figure como elector y sea elegido. La razón de menor rigor acerca de estar inscrito o no para ser elegible, frente a la condición necesaria para ser elector, la encuentra Sanmartín (41), en el menor número de candidatos, lo cual permite mayor flexibilidad en la comprobación, cosa que resultaría imposible respecto a los electores.

También cabe reclamar contra la presunta incapacidad para ser elegido, pero en este caso la ley da una solución francamente desafortunada al exigir que pruebe la capacidad aquel a quien le ha sido impugnada, cosa injusta e inconveniente a todas luces, al desplazar la carga de la prueba, cuando en realidad lo que tendría que pedirse es que el reclamante demuestre la incapacidad de aquel a quien le niega la elegibilidad (42).

Otra innovación de la ley, recogida del proyecto anterior, es la de que no hay que someterse a elección, si el número de candidatos presentados no supera el de puestos a cubrir. En tal caso basta con la proclamación como electo, por la Junta de censo correspondiente (43). Esta iba a ser una vía más de corrupción electoral, al permitir asegurar un puesto antes de llegar a las urnas. Mejor solución sería someterse en todo caso a una votación cualificada para poder ser nombrado. La Segunda República suspendió la vigencia de dicho artículo.

Pero hay una condición más para ser elegible, ser proclamado candidato, con una exigencia bastante gravosa, a diferencia de la ley de 1890, que proclamaba a todo el que lo solicitase. Ahora, en una línea muy próxima a la del

(41) *Derecho electoral*, págs. 230 y sigs.

(42) Vid. art. 5.º, final.

(43) Para concejal, la Junta municipal, y para diputado a Cortes, la Junta provincial; art. 29 de la ley y 20 del proyecto de 1904.

proyecto de 1904, junto a la solicitud ante la Junta correspondiente, se requiere haber desempeñado antes el mismo cargo o ser propuesto por otros que lo sean, o lo hayan sido, o, finalmente, por la vigésima parte del electorado del distrito. Para esto último se constituye la mesa y se procede a la elección de candidato, como en el proyecto de Sánchez Guerra. También los derechos del candidato proclamado, para ocupar el cargo si le eligen, para fiscalizar las operaciones electorales, para nombrar interventores (dos y dos suplentes) y también nombrar apoderados, quedan garantizados (44).

El colegio electoral debe ser en locales públicos, exceptuando el Ayuntamiento, y la mesa, compuesta de presidente, dos adjuntos y dos interventores por cada candidato. Asimismo se nombran los correspondientes suplentes. El sistema de las tres listas es como el propuesto en 1904, pero para dar mayor movilidad a los posibles nombrados, el suplente es el último de cada lista. Y en el segundo bienio se empieza de la letra M a la Z para los titulares y de la L hacia arriba, o sea hacia la A, para los suplentes (art. 36).

La elección se realiza como en la ley de 1890 y el escrutinio general como se preveía en el anterior proyecto, es decir, por las Juntas correspondientes, pero con presencia de los candidatos o sus representantes autorizados por escritura pública.

Considerando que las garantías pretendidas desde 1812 no habían surtido efecto, de acuerdo con el deseo liberal, dijimos que aprobó la intervención del Tribunal Supremo para dictaminar sobre las acts discutidas (art. 53), pudiendo proponer este Alto Tribunal incluso la suspensión del derecho de representación para aquellos distritos que se probase la venta de votos en forma y número de importancia.

Esta ley está vigente actualmente, con carácter supletorio y, con independencia de ello, probablemente es la mejor de las habidas en esta materia. Habría que suprimir el artículo 29, considerar la obligatoriedad jurídica del voto y actualizarla en varios aspectos, como son la edad y sexo exigidos y algunos otros.

Proyecto de Burgos Mazo y la Dictadura

Con el Gobierno conservador de Sánchez Toca, se presentó a las Cortes, el 13 de noviembre de 1919, un proyecto de ley de reforma de la ley electoral de 1907, que no llegó a prosperar porque al mes siguiente caía el Gobierno. Era ministro de la Gobernación Burgos Mazo. Es interesante acotar que la inconsistencia de los Gobiernos desde principios de siglo a la Dicta-

(44) Arts. 24 y 28.

dura, parece motivado por el uso frecuente de la prerrogativa de disolución de las Cortes, al no respetar el Rey como jefe del Gobierno al que lo fuera de la mayoría parlamentaria (45). Desde su mayoría de edad, hasta la Dictadura, tuvo España treinta y tres Gobiernos.

Según el proyecto, que consta de 95 artículos, se establecerían 45 grandes circunscripciones, que elegirían 10 diputados cada una, por el sistema proporcional. Las Juntas provinciales del censo se llamarían de circunscripción. Y las secciones tendrían una mayor proporción de electores.

Para ser elector, se igualaría la edad con la mayoría de edad civil, es decir, a partir de los veintitrés años, exigiéndose para mantener el derecho, en un plazo de dos años, saber leer y escribir los electores actuales que no supiesen. Quizá de más relieve aún, y motivo de fuerte oposición, era la pretensión de conceder el voto a la mujer, debiendo, por consiguiente, modificarse el censo, en razón del cambio de edad y de la admisión del sufragio femenino. Se crea la cédula electoral para identificar la personalidad del elector.

También se pretendía admitir a las mujeres en las Juntas del censo, si bien inicialmente con carácter limitado, atribuyendo este derecho sólo a aquellas que poseen títulos facultativos o sean mayores contribuyentes, cabezas de familia y condición de vecindad y electoras.

Para la elección se establecerían mesas electorales distintas para cada sexo, formadas por miembros del sexo respectivo. Tampoco se coincidiría en el día de la votación, ya que las electoras votarían en sábado y los electores el domingo inmediato. Además, las electoras podrían emitir el voto por delegación, relajación que no se nos alcanza su conveniencia.

Para el examen de las actas, el Congreso designaría una Comisión de ex presidentes y ex vicepresidentes, presidida por el más antiguo. A la misma se incorporarían el presidente y dos vocales de la Junta central y actuaría como secretario el de la misma Junta. Como puede apreciarse, sin coincidir totalmente, nos recuerda un tanto la composición de la Junta central de la ley de 1890.

Se pretende suavizar las disposiciones penales, tendiendo a suprimir las que suponen privación de libertad y limitando a tener que obtener cédula personal de clase superior aquellos que no cumplan con el deber de votar. Evitando también el castigo general a los distritos electorales establecido por la ley vigente.

El último artículo es una disposición derogatoria de cuanto se oponga a la nueva ley; sigue en el resto de las disposiciones a la ley de 1907.

El período de la Dictadura, desde 1923, formalmente siguió con la misma

(45) GARCÍA VENERO: *Antonio Maura*, Madrid, 1953, pág. 58.

Constitución y leyes, si bien se atribuía al presidente del Directorio la facultad de proponer Decretos-ley y quedaban suspendidas las garantías constitucionales. A partir de 1925, con el Directorio civil se crea la Asamblea Nacional (septiembre de 1927), que inició sus sesiones el 10 de octubre y se disolvió por Real Decreto el 15 de febrero de 1930 (46). Sólo nos interesa destacar el artículo 55 del proyecto de Constitución, en el que se atribuye el derecho de sufragio «sin distinción de sexos», es decir, que hay un principio para establecer el sufragio femenino, pero éste sólo se implantaría a partir de la II República, que quedaba en puertas.

LA REPÚBLICA ESPAÑOLA

Durante la II República Española se mantiene la vigencia de la Ley de 1907, si bien con algunas modificaciones sustanciales que consideramos brevemente. Recordamos que Maura fue apoyado además de por su propio partido por la mayoría de las fuerzas del Congreso de 1907, incluidos los mismos republicanos. Aparte de que dicha ley procuró no entrar en problemas de capacidad, sino más bien en lo referente a procedimiento.

Reforma de la ley de 1907

El Gobierno provisional convoca elecciones a Cortes constituyentes de acuerdo con la ley electoral de 1907, pero modificada por el Decreto de 8 de mayo de 1931.

Según el Decreto indicado se modifican los distritos estableciendo circunscripciones provinciales únicas, salvo para las grandes poblaciones de más de 100.000 habitantes, que con los pueblos de su partido formarían circunscripciones aparte, y Madrid y Barcelona, que ellas solas serían una circunscripción cada una. También Ceuta y Melilla forman circunscripción aparte con su diputado cada una de estas ciudades (47). La proporción de la representación seguirá siendo un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a treinta mil.

Son electores en las mismas condiciones que la ley establece, pero es la referencia al artículo 29 de la Constitución de 1876 y la exclusión por incom-

(46) ALFONSO PADILLA SERRA: *Constituciones y leyes fundamentales de España*, Granada, 1954, págs. 155 y sigs.

(47) Vid. arts. 20 y 21 de la ley, y 6.º y 7.º del Decreto.

patibilidades, extremos que se dejan a futura consideración de las Cortes constituyentes.

También se limita la incapacidad por cargo público, del artículo 7-3.º, incluyendo en la excepción, aparte de los ministros de la República, a los funcionarios por sufragio popular (art. 5).

Pero donde el Decreto nos recuerda particularmente al de 1868, es cuando sin respetar la ley en cuanto a extensión del sufragio (48). Según este Decreto que consideramos, se extiende a la mujer el derecho de sufragio (art. 3) y se rebaja la edad electoral a los veintitrés años (art. 2), mostrando la tendencia histórica, de signo revolucionario, a reducir la edad.

Pueden ser proclamados candidatos aquellos que lo soliciten y hayan desempeñado en la provincia el cargo de diputado o sean propuestos por un cierto número de quienes sean o hayan sido diputados, senadores, diputados provinciales o concejales electivos, por la provincia.

Se suprime el artículo 29 de la ley, quedando obligados los candidatos a someterse a la elección, y para ser proclamados en primera vuelta deben obtener al menos el 20 por 100 de los votos (arts. 10 y sig.) (49).

Para favorecer a las minorías, se mantiene el voto limitado o restringido, pero como ha señalado Sevilla, la corrección del sistema mayoritario es escasa, primando un máximo de 119 diputados sobre un total de 470. Esto dio motivos a que el sistema fuese calificado de «guillotina seca... para decapitar a la minoría» (50).

Por otra parte, las segundas vueltas permitían que los partidos mayoritarios se llevasen nuevas ventajas, dejando prácticamente sin representación a los demás (51).

Se suprime la facultad dictaminatoria establecida a favor del Tribunal Supremo (52) respecto a actas discutidas, reservándose a la propia Asamblea el examen de las mismas y reduciendo a mera inhabilitación del candidato, en el caso probado de venta de votos (art. 12). En cambio, «para garantizar la pureza de la fe pública notarial» (art. 14) se extiende a todos los funcionarios, incluso retirados, a los aspirantes con título de letrado y a las Juntas de Gobierno de Colegios de Abogados.

Se reserva al Ministerio Fiscal el ejercicio de la acción penal en materia electoral en cualquier parte de la nación, sin limitarse a su propio territorio.

(48) Recordaremos que CÁNOVAS hizo las primeras elecciones por sufragio universal, para que dentro de la legalidad se volviera al sufragio doctrinario.

(49) Sobre resultados electorales, MARTÍNEZ CUADRADO II.

(50) O. c. 380.

(51) En este sentido, PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, pág. 19.

(52) Art. 53 de la ley.

*Ley de 29 de julio de 1933. El voto de la mujer.
Suspensión del artículo 29*

Esta ley de 1933, con su artículo único y nueve apartados, no modifica sustancialmente el Decreto anterior, sino que viene a ratificarlo casi totalmente. Las Cortes constituyentes fueron presididas por Julián Besteiro, que las domina y fue alma de la República en los primeros dos años (53).

Y las constituyentes, particularmente en lo referente al voto femenino (54), suspensión del artículo 29 y reducción de la edad para votar, se ratifican en ello, tanto en la ley indicada, como en la misma Constitución (55).

Para formar circunscripciones se eleva a 150.000 habitantes el requerido a las poblaciones que pueden formarla aparte, junto con sus pueblos.

Manteniendo el principio de la propuesta para candidato, se añade que puede además serlo propuesto por entidades legalmente constituidas. Restableciéndose, por otra parte, el principio de las incompatibilidades y de la exclusión de los funcionarios electivos, como elegibles derogando en este aspecto el Decreto anterior.

En elecciones de concejales, cada elector sólo podría elegir dos tercios de los puestos a cubrir, y en las de procuradores, aparte de exigir someterse en todo caso a elección, debiendo además haber obtenido el 40 por 100 de los votos, contrariamente al 20 por 100 que pide el Decreto. Pero cabe, si al menos uno de los candidatos alcanza esta cifra, admitir a los demás, si han llegado al menos a obtener un 20 por 100 de votos y entre todos ellos cubren los puestos disputados. En caso contrario se procede a segunda elección, quedando ex-

(53) SEVILLA, 382.

(54) Como antecedente al sufragio femenino, CÁNOVAS, en las Constituciones de 1869, mostrando la incongruencia de un sufragio universal sin la mujer, defendiendo el sufragio censitario, lo propone con carácter limitado al derecho activo en elecciones municipales y de diputados provinciales; GARCÍA LOMAS, al discutirse en 1904 el proyecto de ley electoral de Sánchez Guerra, las electoras serían mujeres casadas o viudas de veinticinco años de edad —leyes ... LXXVII; en 1907 lo propuso SALVATELLA, DS de 27 de junio—, y en el proyecto de BURGOS MAZO, se incluía asimismo; también se prevé en el artículo 55 del proyecto de Constitución de la dictadura, para las elecciones municipales; doctrinalmente, vid. M. DUVERGER. En España, la primera electora fue doña Trinidad Arroyo, doctora en Medicina, en las elecciones de senadores celebradas el 23 de abril de 1916 (SANMARTÍN, 65, nota).

(55) Ap. introduc. de la ley, ratificando el Decreto en casi su totalidad; arts. 36 y 53 de la Constitución de 1931.

cluidos los que no llegasen a obtener el 8 por 100 de votos en la primera. Y si no hay suficientes candidatos en estas condiciones, se declara la segunda elección libre para los puestos vacantes (56).

CORTES ELEGIDAS POR SUFRAGIO UNIVERSAL

ALFONSO XIII (REGENCIA)

<i>Elección</i>	<i>Apertura</i>	<i>Suspensiones</i>	<i>Clausura</i>	<i>Disolución</i>
1 Feb. 1891	2 Mar. 1891	15 Jul. 1891		
	11 Ene. 1892	19 Jul. 1892		
	5 Dic. 1892	12 Dic. 1892		5 Ene. 1893
5 Mar. 1893	5 Abr. 1893	3 Ago. 1893		
	4 Abr. 1894	11 Jul. 1894	16 Oct. 1894	
	12 Nov. 1894		1 Jul. 1895	
	11 May. 1896	7 Sep. 1896		
	20 May. 1897	2 Jun. 1897		26 Feb. 1898
27 Mar. 1898	20 Abr. 1898	24 Jun. 1898		
	5 Sep. 1898	14 Sep. 1898		
	20 Feb. 1899	6 Mar. 1899		16 Mar. 1899
16 Abr. 1899	2 Jun. 1899	1 Ago. 1899		
	30 Oct. 1899	8 Abr. 1900	18 Oct. 1900	
	20 Nov. 1900		10 Ene. 1901	24 Abr. 1901
19 May. 1901	11 Jun. 1901	22 Jul. 1901		
	18 Oct. 1901	11 Mar. 1902		24 Mar. 1902
	3 Abr. 1902	29 May. 1902		
	20 Oct. 1902	9 Dic. 1902		27 Mar. 1903

(56) Art. 11 del Decreto y apartado d) de la ley

ALFONSO XIII

<i>Elección</i>	<i>Apertura</i>	<i>Suspensiones</i>	<i>Clausura</i>	<i>Disolución</i>			
30 Abr. 1903	18 May. 1903	20 Jul. 1903	12 Sep. 1904	17 Ago. 1905			
	21 Oct. 1903	24 Mar. 1904					
	28 May. 1904	14 Jul. 1904					
	3 Oct. 1904	17 Dic. 1904					
	14 Jun. 1905	23 Jun. 1905					
10 Sep. 1905	11 Oct. 1905	20 Mar. 1906		30 Mar. 1907			
	23 Oct. 1906	25 Mar. 1907					
21 Abr. 1907	13 May. 1907	28 Jul. 1907	13 Sep. 1908 27 Sep. 1909	14 Abr. 1910			
	10 Oct. 1907	31 Dic. 1907					
	24 Ene. 1908	22 Jul. 1908					
	12 Oct. 1908	4 Jun. 1909					
	15 Oct. 1909	27 Oct. 1909					
8 May. 1910	15 Jun. 1910	23 Jul. 1910	17 Feb. 1911	2 Ene. 1914			
	6 Oct. 1910	24 Dic. 1910					
	6 Mar. 1911	19 Abr. 1911					
	8 May. 1911	23 Jun. 1911					
	1 Ene. 1912	19 Mar. 1912					
	18 Ene. 1912	4 Jul. 1912					
	14 Oct. 1912	23 Dic. 1912					
	26 May. 1913	13 Jun. 1913					
	25 Oct. 1913	29 Oct. 1913					
	8 Mar. 1914	2 Abr. 1914			9 Jul. 1914	26 Oct. 1915	16 Mar. 1916
		30 Oct. 1914			18 Feb. 1915		
5 Nov. 1915		23 Dic. 1915					
9 Abr. 1916	10 May. 1916	13 Jul. 1916	24 Ene. 1917	10 Ene. 1918			
	27 Sep. 1916						
	29 Ene. 1917	26 Feb. 1917					
24 Feb. 1918	18 Mar. 1918	19 Jul. 1918		2 May. 1919			
	22 Oct. 1918	15 Dic. 1918					
	21 Ene. 1919	27 Feb. 1919					
1 Jun. 1919	24 Jun. 1919	18 Ago. 1919		2 Oct. 1920			
	14 Nov. 1919	28 Abr. 1920					
19 Dic. 1920	4 Ene. 1921	20 Jun. 1921	21 Feb. 1922	6 Abr. 1923			
	20 Oct. 1921	20 Dic. 1921					
	1 Mar. 1922	27 Feb. 1922					
	4 Nov. 1922						
29 Abr. 1923	23 May. 1923	24 Jul. 1923		15 Sep. 1923			

CON LA II REPÚBLICA

<i>Elección</i>	<i>Apertura</i>	<i>Suspensiones</i>	<i>Disolución</i>
23 Jun. 1931	14 Jul. 1931	17 Dic. 1931	(Acuerdo Cámara)
	5 Ene. 1932	9 Abr. 1932	(Acuerdo Cámara)
	26 Abr. 1932	9 Sep. 1932	(Acuerdo Cámara)
	1 Oct. 1932	28 Dic. 1932	(Acuerdo Cámara)
	1 Feb. 1933	8 Jun. 1933	(Por crisis)
	14 Jun. 1933	8 Sep. 1933	(Por crisis)
	2 Oct. 1933	3 Oct. 1933	9 Oct. 1933
19 Nov. 1933	8 Dic. 1933	9 Oct. 1934	(Acuerdo Cámara)
	5 Nov. 1934	4 Abr. 1935	(D. por un mes)
	6 May. 1935	26 Jul. 1935	(Acuerdo Cámara)
	24 Sep. 1935	10 Dic. 1935	(Por crisis)
		16 Dic. 1935	(D. por 15 días)
16 Feb. 1936		1 Ene. 1936	(D. por un mes) 7 Ene.
	16 Mar. 1936	12 May. 1936	(Por crisis)
	19 May. 1936		

PRESIDENTES DE GOBIERNO

ALFONSO XIII

(Regencia de Doña María Cristina)

		Cánovas
Ld	27-11-1885	Sagasta
Lc	5- 7-1890	Cánovas del Castillo
Ld	11-12-1892	Sagasta
Lc	21- 3-1895	Cánovas del Castillo
Lc	9- 8-1897	Azcárraga
Ld	4-10-1897	Sagasta
Lc	4- 3-1899	Silvela
Lc	22-10-1900	Azcárraga
Ld	6- 3-1901	Sagasta, hasta 6-12-1902

ALFONSO XIII

Con	6-12-1902	...	Silvela, F.
Consm	20- 7-1903	...	Fernández Villaverde, R.
Con	5-12-1903	...	Maura Montaner, A.
Gt	16-12-1904	...	Azcárraga, M. de
Consm	27- 1-1905	...	Fernández Villaverde, R.
L	23- 6-1905	...	Montero Ríos, E.
L	1-12-1905	...	Moret Prendergast, S.
Lr	6- 7-1906	...	López Domínguez, J.
L	20-11-1906	...	Moret Prendergast, S.
L	4-12-1906	...	Aguilar y Correa, A. Marqués de la Vega de Armigo
Con	25- 1-1907	...	Maura y Montaner, A.
L	21-10-1909	...	Moret Prendergast, S.
Can	9- 2-1910	...	Canalejas y Méndez, J.
Gob. in	12-11-1912	...	García Prieto, M.
L	14-11-1912	...	Figueroa Torres, A. Conde de Romanones
Cons	27-10-1913	...	Dato Iradier, E.
Cl	9-12-1915	...	Figueroa Torres, A. Conde de Romanones
Cl	19- 4-1917	...	García Prieto, M.
Cons-da	11- 6-1917	...	Dato Iradier, E.
C	3-11-1917	...	García Prieto, M.
Gob-n	22- 3-1918	...	Maura y Montaner, A.
Conc-1	9-11-1918	...	García Prieto, M.
Rm	5-12-1918	...	Figueroa Torres, A. Conde de Romanones
Ma	15- 4-1919	...	Maura y Montaner, A.
Con	20- 7-1919	...	Sánchez de Toca, J.
Conc	12-12-1919	...	Allendesalazar, M.
Cons. da	5- 5-1920	...	Dato Iradier, E.
In	8- 3-1921	...	Burgallal Araujo, B.
Con	13- 3-1921	...	Allendesalazar, M.
Cmc	14- 8-1921	...	Maura y Montaner, A.
Conc con	8- 3-1922	...	Sánchez Guerra y Martínez, J.
Cl	7-12-1922	...	García Prieto, M.

II REPÚBLICA ESPAÑOLA

Jefes de Estado

14- 4-31	...	Alcalá Zamora y Torres, N.
14-10-31	...	Azaña y Díaz, M.
11-12-31	...	Alcalá Zamora y Torres, N.
7- 4-36	...	Martínez Barrio, D.
10- 5-36	...	Azaña Díaz, M.

Gobiernos

14- 4-31	Alcalá Zamora y Torres, N.
14-10-31	Azaña y Díaz, M.
16-12-31	Azaña y Díaz, M.
12- 6-33	Azaña y Díaz, M.
12- 9-33	Lerroux y García, A.
8-10-33	Martínez Barrio, D.
16-12-33	Lerroux y García, A.
3- 3-34	Lerroux y García, A.
28- 4-34	Samper Ibáñez, R.
4-10-34	Lerroux y García, A.
3- 4-35	Lerroux y García, A.
6- 5-35	Lerroux y García, A.
25- 9-35	Chapaprieta y Torregrosa, J.
29-10-35	Portela Valladares, M.
30-12-35	Portela Valladares, M.
19- 2-36	Azaña y Díaz, M.
7- 4-36	Azaña y Díaz, M.
13- 5-36	Casares Quiroga, S.

LEYES Y PROYECTOS DE LEY, DE SUFRAGIO UNIVERSAL

9-11-1868 Decreto del Gobierno provisional estableciendo el sufragio universal y la forma en que han de hacerse las elecciones.

Con la Constitución de 5-6-1869

23- 6-1870 Ley electoral.

Con la Constitución de 30-6-1876

26- 6-1890 Ley electoral, restableciendo el sufragio universal.
 26- 1-1904 Proyecto de ley de Sánchez Guerra.
 8- 8-1907 Ley electoral (supletoria actualmente).
 1919 Proyecto de ley de Burgos Mazo.

Con la Constitución de 9-12-1931

- 8- 5-1931 Decreto modificando la ley de 1907, para elegir las Constituyentes (previo a la Constitución). El artículo 3.º implanta el sufragio femenino.
- 29- 7-1933 Ley electoral modificando la ley de 1907 y el Decreto de 1931.

EUGENIO J. ULL PONT

R É S U M É

Le premier essai électoral de suffrage universel direct s'est matérialisé par le Décret du 9 novembre 1868, du Gouvernement provisoire. Avec la Constitution de Cádiz, le suffrage —bien qu'universel— comprenait dans la pratique une serie de différents degrés qui mitigeaient les conséquences supposées funestes de l'extension du suffrage.

Dans l'application du suffrage universel, serait également falsifiée la volonté nationale invoquée. Avec les masses électorales, comme le signale Fernández Almagro, surgissent de nouvelles formes de coaction et de corruption. Selon lui, l'altération du principe va de pair avec la falsification des réalisations, "la Loi essaie d'y porter remède, mais la coutume l'étude et la bafoue par diverses complications".

Après la mort d'Alphonse XII, la Régente María Cristina appela au gouvernement les libéraux de Sagasta. Avec ce nouveau gouvernement et une fois dissoutes les Cortès conservatrices, les nouvelles Cortès de tendance libérale réunissent le 10 mai 1886. Pendant cette période de Gouvernement libéral, qui a duré jusqu'en juillet 1890, le suffrage universel est rétabli et sera en vigueur en Espagne, sous des formes plus ou moins différentes, jusqu'à la chute de la seconde République.

La Constitution de 1876, fruit de la prévision conciliatrice de Cánovas, assigne à la Loi électorale la véritable régulation de ce droit, avec une formule qui permet aussi bien la solution doctrinaire que celle du suffrage universel.

Afin de dépasser la période censitaire initiée par la Restauration, un projet de Loi est présenté qui offre très peu d'innovations et se caractérise par sa brièveté (30 articles plus 3 additionnels). Ce projet ne fait aucune référence à la régulation de la sanction pénale, ni aux élections partielles et autres aspects complémentaires. Converti en Loi du 16 juin 1890, celle-ci instaure le suffrage

universel pour une période qui sera la plus longue de notre histoire du Droit électoral, c'est à dire jusqu'à nos jours.

Les districts comprennent un député ou plus dans la proportion que la Constitution même établit, car la Loi ne le dit pas, c'est à dire d'un député pour 50.000 habitants. Parallèlement à cette division territoriale est introduite la formule des Collèges spéciaux, qui ouvre la voie à la représentation d'intérêts ou corporative. Selon le gouvernement ceci ne portait pas atteinte au principe du suffrage universel, mais était une façon de grouper certains électeurs, afin d'assurer la représentation de ceux-ci. L'inscription à un Collège spécial était volontaire et incompatible avec l'inscription ordinaire. Ce système mis en pratique, G. Azcárate présente une proposition de Loi dans le but de supprimer ces Collèges, mais sans aucun succès. Ces Collèges furent cependant de courte durée à cause du manque d'adhésion et de leur suppression successive pour illégalités.

Sont électeurs tous les espagnols mâles en possession de leurs facultés, de 25 ans d'âge et deux de résidence dans une commune, devant être inscrits au cens électoral correspondant, condition nécessaire à l'exercice du vote. Pour être éligible les mêmes conditions étaient requises, sauf celle de la résidence, avec en plus la condition de laïque et d'être proclamé candidat, exigence minimale comparée avec le projet de Romero Robledo de 1884 ou avec la nouvelle Loi électorale de 1907.

Jusqu'à la votation de la Loi du 8 août 1907 furent présentés différents projets de réforme de la Loi en vigueur, comme celui de Sánchez Guerra en 1892 ou celui de Maura en 1904. Ce dernier fut l'antécédent immédiat de ce qui devait être ensuite la Loi de 1907, approuvée pendant le second gouvernement de Maura. Cette dernière loi modifie celle de 1890, tout en maintenant la plupart de ses dispositions. Entre les aspects dignes d'être soulignés introduits par cette Loi nous trouvons en premier lieu le fait que le droit se convertit aussi en devoir de voter, punissant l'omission au vote.

Une autre innovation de la Loi de 1907, reprise du projet de 1904, consiste en ce qu'il n'est pas nécessaire de se soumettre à votation, si le nombre de candidats ne dépasse pas celui des postes à occuper et il suffit dans ce cas d'être proclamé élu par la "Junta" de recensement correspondant. Ceci allait être une forme de plus de corruption électorale, qui permet d'avoir un poste assuré sans même arriver aux urnes. Pour être proclamé candidat on exige maintenant des conditions beaucoup plus sérieuses.

Sous le Gouvernement conservateur de Sánchez Toca, est présenté le 13 novembre 1919 un projet de Loi auquel il n'a pas été donné de suite, qui prétendait créer de grandes circonscriptions qui éliraient chacune 10 députés, selon le système proportionnel.

Avec la proclamation de la seconde République espagnole la Loi de 1907 est maintenue en vigueur, bien qu'avec quelques modifications essentielles que nous allons brièvement signaler. Celles-ci furent établies par le Décret du 8 mai 1931, substitué pratiquement sans modification par la Loi du 29 juillet 1933. La Loi modifiée établit pour la première fois l'égalité des sexes dans le droit électoral et abroge l'article 29, que nous avons déjà commenté, tout en réduisant l'âge requis pour voter.

S U M M A R Y

The first trial of elections involving direct universal suffrage came about with the Decree of 9 November 1868 of the Provisional Government. With the Constitution of Cádiz, suffrage, though universal, was dosed with a series of degrees to palliate the allegedly disastrous consequences of extending it.

The much-invoked national will would also be falsified. With the introduction of the mass electorate, new forms of pressure and bribery arise, as Fernández Almagro points out. According to him, falsity of principle is accompanied by falsification of practice: "The Law tries to remedy the situation, but custom finds a way round and mocks it through complicity of every kind".

When Alfonso XII died, the Regent, Doña María Cristina, called upon Sagasta's liberals to form a Government. With the new Government in power, the conservative Cortes was dissolved and the new libera Cortes met on 10 May 1886. During this period of liberal government, which lasted until July 1890, universal suffrage was re-established and would remain in force in Spain, with varying fortune, until the fall of the Second Republic.

The 1876 Constitution, the fruit of Cánovas conciliatory foresight, reserved the real regulation of this right for the electoral law, with a formula that permitted both the Doctrinaire solution and that of universal suffrage. With a view to further developing the electoral process that began with the Restoration, a bill was submitted that offered very few innovations and was extremely brief (thirty articles and a further three additional ones). It initially contained no regulation of penal sanctions, partial elections of other complementary aspects, and accordingly grew to comprise one hundred and nine article. The bill became law on 16 June 1890, establishing universal suffrage for the longest period in the history of Spanish electoral law, including our own times.

The constituencies would have one or more representatives according to the proportion established by the Constitution itself, one for every fifty thou-

sand inhabitant, since the law was silent on this point. This territorial division was accompanied by the formula of the *colegios especiales* which permitted the corporate representation of interests. According to the Government, this did not limit the principle of universal suffrage, but was a way of grouping certain voters to ensure they were represented. Membership of a *colegio especial* was voluntary and incompatible with that of an ordinary constituency, from whose lists members of the former were removed. Once the system had been put into practice, G. Azcárate submitted a bill to suppress these special constituencies, though to no effect. They did not last long, however, owing to depleted membership and successive suppression as the result of illegal practices.

All male Spaniards in possession of full legal rights, twenty-five years of age and with two years' residence in a particular municipality were electors, the necessary qualification being inscription in the corresponding electoral roll. The same conditions, except that of residence, were required of candidates, with the addition of the need to be proclaimed a candidate, though this requirement is minimal compared with those of Romero Robledo's 1884 bill or the new Electoral Act of 1907.

The Act of August 1907 was preceded by various bills whose object was the reform of the law in force, like that of Sánchez Guerra in 1892 or that of Maura in 1904. The latter was the immediate forerunner of the 1907 Act, which was passed during Maura's second Government.

The Act of 1907 reformed that of 1890. Though it conserved most of its rulings, it also introduced substantial modifications. One would single out its ruling that the right to vote was also a duty and failure to fulfil it sanctionable.

Another innovation of the 1907 Act, taken over from the 1904 Bill, was that election was not required if the number of candidates presented was not greater than the number of seats to be filled, proclamation of the candidate-elect by the officers of the constituency being sufficient. This provided yet another means of electoral corruption by making it possible for one to ensure oneself a seat without one's candidacy being so much as questioned by the electorate. Much more rigorous conditions were now required to qualify as a candidate.

Under the conservative Government of Sánchez Toca, a further bill was sent to Parliament on 13 November 1919. The most notable thing about this bill, which failed to become law, was that it set out to create large constituencies that would elect ten deputies each on a proportional basis.

With the proclamation of the Second Republic, the 1907 Act was retained, though certain substantial modifications were introduced. These were established by the Decree of 8 May 1931, replaced in its turn, practically unaltered, by the Act of 29 July 1933. The modified Act established sexual equality in electoral law, suspended Article 29, which we have already mentioned, and lowered the voting age.