

LEGISLACION ELECTORAL DE LA SEGUNDA REPUBLICA ESPAÑOLA

Francisco de Carreras Serra

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

Barcelona, Noviembre de 1973

=====

II.- EL CACIQUISMO Y LA LEY DE 1907  
LOS PROYECTOS DE REFORMA.

=====

A.- EXCURSUS SOBRE EL CACIQUISMO.

No es, ciertamente, éste, un tema, como los anteriores, que examine normas legales y su repercusión. Ello, por lo menos, si tenemos un sentido estrictamente formal del concepto de norma: norma es lo legislado, lo que está escrito, lo aprobado legalmente según la Constitución de un país. Pero un estudio menos legalista y más realista puede concebir que el estudio de la violación sistemática de una norma tiene más interés que el estudio de la norma violada que no se aplica. Y todavía más: se puede llegar a afirmar que el Derecho por el cual se rige una sociedad no es el Derecho que está en el papel sino el Derecho que se practica y la "norma violada" es la "norma legal". Hace muchos años -quizás desde Aristóteles- las disputas teóricas sobre lo que es "la norma" incluyen esta problemática. Problemática sobre la cual no vamos a entrar: ni en el aspecto teórico -por supuesto- ni en el aspecto de considerar específicamente este caso concreto del caciquismo. Sin embargo, no tratar en absoluto un tema que fue central en las reflexiones teóri-

ricas de las mejores cabezas políticas desde Joaquín Costa a la generación de la República, y que reflejaba una práctica electoral y política fundamental para entender -- cómo funcionaba el Estado de la Restauración hasta los -- inicios de la Dictadura, parecería una deshonestidad intelectual excesiva. Pero el problema, para evitar esta -- deshonestidad intelectual, no es sencillo. Porque si bien hay que tocar el tema, el autor no puede tratarlo con el rigor necesario como para sentar conclusiones. Ello hacía preciso no una sino muchas investigaciones de primera mano que, forzosamente, tendrían que ser parciales y, a partir de las cuales, se podría elaborar hipótesis de -- conjunto para llegar a tesis más generales (66). Al nivel de inmadurez actual en que estos estudios se encuentran, las notas que siguen tendrán simplemente intención de -- apuntar tema e hipótesis, sin querer, en manera alguna, dogmatizar sobre asunto tan vasto y poco estudiado que, a su vez, obviará las dificultades que su no inclusión -- comportaba, ya señaladas en párrafos anteriores. Permítame, por tanto, --y pido excusas por ello-- que dentro de esta "tesis" formule --en este punto-- hipótesis y divagaciones.

Un primer tema es el de cuando surgieran el caciquismo y las relaciones caciquiles. Brennan da como probable que desde siempre, desde la lucha de los íberos contra los romanos (67). Carr señala que en el siglo XVIII ya los caciques tenían gran poder (68). La opinión más común ha sido, sin embargo, que la organización caciquil se constituyó a raíz de las leyes desamortizadoras -en la década de los 30- y coincidiendo con los orígenes del régimen constitucional y la necesidad de organizar un sistema de control político y social distinto al del Absolutismo. Hay, sin embargo, un consenso general entre todos los autores al decir que cuando el cacique es más útil -para la oligarquía dominante española -usando la terminología de Costa- es en la época constitucional, es decir, de 1837 en adelante. Ya hemos hecho referencia a la corrupción electoral en la época moderada y hemos visto como el distrito uninominal era pieza clave de todo el régimen político constituido. Ello se hace todavía más claro en la Restauración (69) y más evidente todavía al proclamar el sufragio universal y contemplar como en la mayoría de distritos seguían mandando los caciques.

¿Qué era, sin embargo, el caciquismo? En los libros de historia hay buenas descripciones de lo que era un cacique. A veces, incluso, se sobrepasan en truculencias -

-como también sucede con el tema de la Inquisición-. La encuesta de Joaquín Costa -de la que más adelante hablaremos- contiene gran cantidad de material descriptivo. Hemos considerado, sin embargo, que es mejor reproducir el texto de un autor moderno como L.M. Jover por su carácter claro y desapasionado: "El sistema funciona, pues, de arriba abajo. La Corona otorga el poder a un jefe de gobierno que convoca y "hace" las elecciones, logrando, en todo caso, un parlamento adecuado: así funciona el -- turno, abstracción hecha del cuerpo electoral. Estamos, pues, en presencia de una realidad constitucional que no es ciertamente la prevista en el texto escrito de la Constitución. Realidad basada en dos instituciones de hecho. Por una parte en la existencia de una oligarquía o minoría política dirigente, constituida por hombres de los -- partidos (ministros, senadores, diputados, gobernadores civiles, propietarios de periódicos, etc.) y estrechamente conectada, tanto por su extracción social como por -- sus relaciones familiares y sociales, con los grupos sociales rectores (terratenientes, nobleza de la sangre, -- burguesía de negocios, etc.). Por otra parte, en una especie de supervivencia señorial en los medios rurales, en virtud de la cual algunas figuras del pueblo o de la aldea, destacadas por su poder económico, por su función -- administrativa, por su prestigio o por su "influencia" --

cerca de la oligarquía, controlan de manera directa extensos grupos humanos: a esta supervivencia señorial se llamará caciquismo (cacique: "señor de vasallos en alguna - provincia o pueblo de indios"). El "político" en Madrid; el cacique en cada comarca; el Gobernador civil en la capital de cada provincia, como enlace entre uno y otro, - constituyen las tres piezas claves en el funcionamiento real del sistema. Salta, pues, a la vista la débil plataforma moral de un régimen basado en el falseamiento -- sistemático de la Constitución que se ha comprometido a observar" (70).

En el texto quedan relacionados todos los elementos que formaban la maquinaria caciquil: la oligarquía económico-social y los caciques propiamente dichos, el gobierno -a través del Ministerio de la Gobernación- y los gobernadores civiles, las autoridades locales y el poder -- central, todo ello basado en una sociedad agraria, atrasada y pobre (71). Este último dato es fundamental para entender la existencia del caciquismo. No en vano el círculo vicioso caciquil se rompió en las ciudades grandes y en las zonas industriales (71). Así lo ha visto García Pelayo: "El cacique es la clase directora que corresponde a un país predominantemente campesino, en el que se -- han quebrantado los supuestos directivos tradicionales y

en el que, por consiguiente, la base del poder social es té constituida por la preeminencia económica agraria y - la influencia sobre la Administración" (73) Dándole una interpretación más amplia, ha señalado J. Maurín: "El Es tado monárquico era precisamente el Estado producido por una tal organización agraria. Costa señalaba al cacique como el alma de todas las desgracias nacionales. Y, sin embargo, el cacique no era otra cosa que el agente de en lace entre la gran propiedad de la tierra y el Estado. - Cacique, Estado y gran propiedad agraria son piezas de - una misma máquina" (74).

Esta interrelación no quiere decir que se hiciera - sólo de arriba abajo. Las órdenes no se daban sólo desde el ministerio de Gobernación a los caciques, sino también de estos al Gobierno. Romero Maura ha señalado que "la - historia electora de la Restauración prueba que el cacique era generalmente el amo de su diputado y no lo con-- trario. En muchos distritos los caciques obraban de acuer do, sacando siempre diputados por la mayoría. Esta es -- consecuencia natural del sistema de clientelas. Pero no debe inferirse de ello que estaban a merced del hombre de la Puerta del Sol. Los liberales, enajenándose a los caciques con programas radicales, les hubieran empujado al partido conservador. El peligro de la hostilidad de -

de los caciques para cualquiera que quisiera gobernar dentro de la monarquía quedó patente en 1918: Maura, que entonces se había ganado la enemistad de aquellos, perdió a pesar de las fortísimas presiones ejercidas desde el gobierno, las elecciones. Fueron las únicas elecciones jamás perdidas por un gobierno entre 1876 y 1923"(75).

Otro supuesto sobre el que descansaba el caciquismo era la inexistencia de verdaderos partidos políticos. Los llamados partidos, en aquella época, se reducían a -- una serie de relaciones interpersonales: eran, de hecho, una confederación de caciques (76). Y esta era la realidad sobre la que se apoyaba el Parlamento. Quedaría amputado el concepto de caciquismo si lo redujésemos únicamente a la influencia sobre el Parlamento, porque no era menor la influencia sobre el poder judicial. Brennan, de manera realista, ha llegado a decir, hablando de este período: "La separación de poderes es cosa que jamás ha -- existido en España, y los magistrados eran simples empleados del Gobierno que recibían órdenes de arriba. Condenaban y absolvían a quien el gobernador civil les ordenase condenar o absolver. Y todavía era peor en los pueblos, donde los jueces estaban a las órdenes directas del alcalde y del cacique que los había nombrado" (77).



Uno de los aspectos más oscuros y poco investiga-- dos del caciquismo son las diferencias regionales que -- adopta. Normalmente, cuando se habla del caciquismo en -- general, se piensa en las zonas rurales de Andalucía, -- Castilla o Galicia. En estas regiones, sin duda, se des-- arrolló ampliamente; pero había en cada una formas diver-- sas. Y en las demás regiones, en Cataluña, en Valencia, en Canarias, etc. ¿qué perfiles y formas organizativas -- tuvo? Poca cosa se ha investigado al respecto (78).

De gran importancia es la relación entre caciquis-- mo y centralismo: cómo se complementaban uno y otro, co-- mo el uno reforzaba el otro. Ya hemos visto el papel de-- cisivo que desempeñaba el Gobernador civil en la organi-- zación caciquil. Y el gobernador es, por definición, el representante del centralismo en las provincias. Tras -- analizar las relaciones entre caciquismo y centralización, el profesor Martín Retortillo concluye: "El caciquismo, no obstante las afirmaciones que en sentido contrario -- puedan recoger las leyes, fue el cauce más adecuado para la centralización" (79). Y Vicente Risco, que vivió una gran época del caciquismo gallego y hace una brillante -- exposición del mismo, afirma: "El caciquismo se crea y -- se sostiene desde Madrid; es un fruto, por cualquier lado que se le mire, de la organización centralista" (80). --

Está muy relacionado con este tema el problema de los intentos de reforma del régimen local, no se olvide que Maura llamó al proyecto de 1907 "Ley de descuaje del caciquismo". Sin duda, la vida política local, estrechamente centralizada, condicionaba la vida política general (81).

Sin duda, quien elevó el tema del caciquismo a punto neurológico de los males de España fue Joaquín Costa. La corriente llamada regeneracionista (82) es singularmente sensible al tema. Lucas Mallada lo enfoca desde su negro pesimismo como algo proveniente de la inmoralidad pública general (83). Macías Picavea producto del atraso y la barbaria de España (84). Costa lo ve desde un ángulo más interesante y hace un planteamiento político nuevo: La realidad es el caciquismo, la ficción es la Constitución. "No es -dice Costa- nuestra forma de gobierno un régimen parlamentario, viciado por corruptelas y abusos, según es uso entender, sino, al contrario, un régimen -- oligárquico, servido, que no moderado por instituciones aparentemente parlamentarias. O dicho de otro modo, no es el régimen parlamentario la regla, y la excepción de ella los vicios y las corruptelas denunciadas en la prensa y en el Parlamento mismo durante sesenta años; el revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas consti-

tuyen el régimen, son la regla misma" (85). Este es el gran descubrimiento de Costa: puso el Estado de la Restauración al desnudo desde el punto de vista político. Señaló que - en la Constitución no estaba la clave para saber quien tenía el poder. Más discutibles son las medidas que propone Costa para resolver el problema: creo que tanto su teoría como su práctica política no se corresponden con el rigor del diagnóstico (86).

A partir de Costa, el Estado creado por Cánovas - quedó sentenciado: "No se trataba de un régimen parlamentario con abusos: el abuso era el sistema mismo" (87). La historia posterior del período confirma el planteamiento crítico de Costa. Y el 14 de Abril de 1931 -es decir, la "forma" como se derrumba la Monarquía- no hace sino confirmar el vacío que existía entre las clases dirigentes y el resto del país. El autor que mejor ha plasmado esta -- crisis es Ortega y Gasset, que continúa, en parte, la corriente regeneracionista. En 1914, en su obra Vieja y nueva política formula la existencia de dos Españas: una España oficial y una España real (88). Alrededor de Ortega encontramos la Liga de Educación Política; la revista "España", el diario "El Sol", y, más tarde, la "Revista de Occidente". En torno a todo ello, los nombres de Manuel -

Azaña, Fernando de los Ríos, Luis Araquistáin, Luis Bello, Salvador de Madariaga, Américo Castro, Luiz de Zulueta, ... Serán los republicanos de 1931. Serán, posiblemente, la expresión intelectual de una moderna burguesía centralista inexistente: de ahí sus contradicciones y más tarde, sus fracasos (89). Distinta es la situación en Cataluña, donde un partido representante de la alta y media burguesía (industrial, comercial y rural) ejerce, desde principios de siglo, un general predominio en muchos períodos (90). O en el país gallego, donde comienzan a operarse movimientos regionalistas anticaciquiles (91), aunque los feudos de los caciques son todavía inexpugnables (92). Todos estos planteamientos -y muchos --- otros que ni siquiera mencionamos- deben tenerse en cuenta para comprender la legislación electoral republicana de 1931.

Sería inexacto decir que con la República se erradicó de España el caciquismo. Para ello hubieran tenido que cambiar unas estructuras civiles y económicas que permanecieron. Sin embargo, una serie de hechos debilitaron en muchas zonas el dominio caciquil. Un primer hecho es la destrucción -durante el período de la Dictadura- del sistema de partidos (93). Otro hecho es la influencia de la legislación electoral republicana, que estudiaremos -

en su momento, respecto del caciquismo. También las medidas sociales del ministerio de Largo Caballero contribuyeron a destruir el caciquismo (94). Finalmente también contribuyeron la desorganización de la derecha oligárquica en las elecciones de 1931 y el advenimiento de la República como régimen de masas participantes en la opinión pública (95).

Residualmente, el caciquismo todavía tuvo poder durante la República en ciertas zonas. Sobre ello -según - se esté de un lado o de otro- se han mantenido varias posiciones. La derecha ha acusado a la izquierda de protagonizar nuevas formas de caciquismo (96). Otra posición -de gran verosimilitud- es la de los que dicen que en muchos casos los caciques pasaron a servir a los partidos republicanos (97). Por último, la más común de que en numerosas zonas agrarias, la antigua organización caciquil se reorganizó pronto tras la derrota de Junio del 31, y reapareció sosteniendo los candidatos monárquicos, agrarios, carlistas y cedistas fundamentalmente. Sobre lo -- que no hay duda, es que en las elecciones republicanas -- -las más limpias y libres de la historia de España- hubo numerosos casos de corrupción e ilegalidad. Solo hay que repasar las dimensiones de Actas en el Diario de Sesiones de Cortes para comprobarlo (98). Lo que posiblemente no

sea cierto ya en la República es la tesis de J. Costa vá lida para la Restauración: que no era un sistema con abusos, sino que el abuso era el sistema mismo. La República, en todo caso, era un sistema con abusos.

Finalmente, solo una referencia a una tesis que va apareciendo cada vez más en los estudios sobre caciquismo en España. Es la tesis antiregeneracionista que se resume en el párrafo de Martínez Cuadrado: "... se ha venido recibiendo el término ("caciquismo") con su carga peyorativa (...) contra esta interpretación tradicional, -hostil al caciquismo por motivaciones regeneracionistas, nacidas durante la Restauración coincidiendo con la pérdida de las posesiones ultramarinas, debe elevarse una crítica que con datos sociológicos situé funcional y orgánicamente la figura política de estos caciques. Pudiera acaso aparecer el cacique como una expresión de progreso, y no tan solo de corruptelas, necesario durante ciertas décadas del siglo XIX, aunque a los ojos del XX se algo turbio y corrompido" (99). Esta visión "funcional" del caciquismo es interesante en lo que tiene de --objetivización de un hecho social --descargándolo de todo apasionamiento--, pero parece difícil que consiga otros resultados que no sean los de justificar el dominio de --clase existente en la España del siglo XIX y Siglo XX. --

Otra cosa es considerar al cacique como suavizador "local" de los excesos de poder centralista. En este sentido bien pudiera ser el cacique un freno a los más graves desmanes de un Estado alejado de su base y, por tanto, bisagra necesaria para evitar que las tiranteces se convirtieran en rompimientos (100).

Terminemos este apartado -algo anárquico de exposición- sobre el caciquismo, con las mismas palabras del inicio: es un tema muy amplio, inabarcable de momento, -sobre el que se ha escrito mucho sin excesivo fundamento científico, muy importante para el pensamiento regeneracionista y postregeneracionista, pensamiento, a su vez, que influyó decisivamente en la generación protagonista de la República.

B.- LA LEY ELECTORAL DE 8 DE AGOSTO DE 1907.

Especial atención dedicaremos a la ley electoral de 8 de Agosto de 1907. Ello por dos razones. Primera, porque es la última ley electoral completa aprobada por un Parlamento español y segundo porque estuvo vigente en el período 1931-1936. También señalaremos, aunque sin analizarlos, lo más importante y significativo de la copiosa legislación complementaria que estaba también vigente en el período republicano y que completa la ley electoral. En nota a pie de página señalaremos los puntos derogados posteriormente por la legislación de la República, en los cuales insistiremos en los capítulos siguientes y que, de hecho, constituyen el centro de nuestro trabajo. En caso de no hacer ninguna indicación, la legislación analizada estará vigente en el período republicano. Por último, la indicación de que procuraremos resumir, aunque ampliamente, la ley. Ampliamente, por la importancia que le damos; pero sin perder de vista que el objetivo de -- nuestro trabajo es otro.

La ley de 8 de Agosto de 1907 forma parte de los -- intentos de "revolución desde arriba" de Antonio Maura -- en su llamado "gobierno largo". Ya hemos hablado antes -- de Maura como gobernante regeneracionista. Ya hemos visto



también cómo, bajo el extenso manto del regeneracionismo, cabían muy distintos colores políticos (101). La pretensión de Maura era "regenerar" la política sin "regenerar" la sociedad. El proyecto en que tuvo más empeño --y que no consiguió-- fue la reforma del régimen local. La ley electoral debía ser una de las claves para "regenerar la política". El intento, como veremos, falló en el texto mismo de la ley. Y los proyectos de Maura se vinieron abajo por la inconsecuencia misma del planteamiento, amén de -- las dificultades políticas habidas en 1909.

La ley de 1907 ha sido enormemente criticada. Mantiene la institución que era factor máximo de corruptela electoral: el distrito uninominal. A ello se agrega el -- famoso artículo 29. Según el cual los arreglos entre partidos en muchos distritos evitaban la elección misma. No ampliaba el cuerpo electoral. La redacción de la ley era confusa (102) y, finalmente, muchas de las cláusulas destinadas a "purificar" las elecciones no se cumplían nunca (103). La ley, firmada por el ministro de la Gobernación Juan de la Cierva, regula las elecciones a diputados y -- concejales. Naturalmente nosotros sólo analizaremos lo -- que se refiera a materias comunes o específicamente a diputados (104).

## 1. CAPACIDAD ELECTORAL

En el artículo 1º se establece la capacidad general para ser elector: ser varón, mayor de 25 años, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y ser vecino de un municipio en el que cuente dos años al menos de residencia (105). Frente a esta capacidad general hay diversas incapacidades específicas y transitorias: las clases e individuos de tropa de tierra o mar que se hallen en filas, los que se encuentren en otros cuerpos armados dependientes del Estado, Provincia o Municipio si estén sujetos a disciplina militar.

También están incapacitados (art. 2º): a) los que por sentencia firme hayan sido condenados a las penas de inhabilitación perpetua para derecho político o cargos públicos, aunque hubiesen sido indultados, a no haber obtenido antes inhabilitación personal por medio de una ley. b) los que por sentencia firme hayan sido condenados a penas aflictivas. c) Los que habiendo sido condenados a otras penas no acreditaran haberlas cumplido. d) Los concursados y quebrados no rehabilitados, que no hayan cumplido todas sus obligaciones. e) Los deudores a fondos públicos. f) Los que se hallen acogidos a establecimientos benéficos o estén autorizados a implo--rar la caridad pública (106).

## 2. OBLIGATORIEDAD DEL VOTO.

El voto obligatorio fue una de las novedades más significativas de la ley. Ya hemos visto que establecer el deber de votar es consecuencia de considerar al cuerpo electoral como un órgano del Estado y por tanto el voto no es un derecho sino una función. En nuestro caso, - el artículo 2º considera al voto como un derecho y como una obligación. Para ser coherentes con la teoría del voto obligatorio se puede argüir que el voto se considera un derecho irrenunciable y, a la vez, una función. El -- artículo 2º dice: "Todo elector tiene el derecho y el deber de votar en cuantas elecciones fueren convocadas en su distrito". A continuación establece las excepciones: "Quedarán exentos de esta obligación los mayores de se--tenta años, el Clero, los jueces de primera instancia en sus respectivos partidos y los notarios públicos en el -- territorio del Colegio notarial donde ejerzen sus funciones".

El artículo 34 establece las sanciones que habrán lugar en el caso de que un elector dejase de votar. Es -- de señalar que las sanciones afectarán sobre todo a ---- quienes son funcionarios o tengan relación con la Admi--nistración. El artículo 35 exige a todo aquel que tome -- posesión de un destino público el certificado de haber -- ejercido el derecho de sufragio en las últimas elecciones (107).

### 3. ELEGIBLES Y DIPUTADOS.

El artículo 4º de la normativa general para ser elegible. Para ello se requiere ser varón, de estado se-  
glar, mayor de 25 años y gozar de todos los derechos ci-  
viles (108). El no figurar en las listas electorales no  
es motivo para no ser elegible si se tiene capacidad pa-  
ra ello.

Cuestión distinta es la capacidad para ser admi-  
tido como diputado. El artículo 6º señala las condicio-  
nes: haber sido elegido (por el art. 29 (109) o según --  
establece la ley), no estar inhabilitado ni comprendido  
en alguno de los casos que establece la ley de Incompati-  
bilidades (110). El artículo 7º señala una serie de inca-  
pacidades destinadas fundamentalmente a preservar la in-  
dependencia de los diputados y la moralidad pública (111).  
Igualmente, si un diputado se inhabilitare posteriormen-  
te, será declarado incapaz y perderá el cargo. También -  
se establece que el cargo de diputado es gratuito, volun-  
tario y renunciable, aún después de haberlo jurado.

#### 4.- EL CENSO ELECTORAL.

Para ejercer el derecho de voto era requisito in dispensable estar inscrito en el censo. El artículo 10 - lo define como "registro público en donde constan el nombre y los apellidos paterno y materno, si los tuviesen, de los ciudadanos españoles calificados con el derecho - de sufragio". El censo será rectificado anualmente y se renovará cada diez años. Deberá exhibirse gratuitamente a quien lo pretenda.

El responsable del funcionamiento del Censo es - el Instituto Geográfico, Estadístico y Catastral que lo formará, custodiará y rectificará (112). Los órganos del mismo serán la Junta Central -residente en Madrid-, las provinciales -en las capitales de provincia- y las municipales -en las cabezas de los términos municipales-. Balears y Canarias organizarán las Juntas en tres secciones.

El Presidente de la Junta Central será el Presidente del Tribunal Supremo, y vocales: 1º El Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 2º El del Instituto de Reformas Sociales. 3º El Rector de - la Universidad Central. 4º El Decano del Colegio de Abogados de Madrid. 5º El Presidente de la Real Academia de

Legislación y Jurisprudencia. 6º El Director del Instituto Geográfico y Estadístico.

El Presidente de las juntas provinciales será el - Presidente de la Audiencia Territorial y, donde no lo hubiere, los presidentes de las Audiencias Provinciales. Serán vocales: 1º El Rector de la Universidad o, si no lo hubiere, el Director del Instituto General y Técnico. 2º Los decanos de los respectivos colegios de Abogados, y - donde estos no estuvieren colegiados, el abogado con más años de ejercicio en la profesión, residente en la localidad, entre los que paguen las dos primeras cuotas. 3º Los decanos de los Colegios Notariales o el notario más antiguo. 4º Un vocal, elegido por la Junta provincial de Reformas Sociales. 5º El Jefe provincial de Estadística. 6º Los Presidentes de Sociedades Económicas de Amigos -- del País, de Cámaras de Comercio o Agrícolas, de Cabil-- dos, Hermandades o Asociaciones de Propietarios, labradore, ganaderos, comerciantes, industriales, mareantes o pescadores; de Ateneos, Academias, Liceos y otras Asociaciones análogas para fines de cultura intelectual y de - sociedades obreras o patronales, con tal que todas ellas estén domiciliadas en la capital de la provincia. Si estos representantes excedieran del número de diez, serán preferidas para completar este número las Sociedades o - Corporaciones más antiguas.

Presidente de las Juntas Municipales será un vocal de la Junta local de Reformas Sociales, designado -- por ella al efecto. Donde no se hubieren constituido estas Juntas actuará como Presidente el Juez Municipal y, si hubiere más de uno, el de más edad. En ningún caso, -- dice expresamente la ley, podrá ser presidentes el Alcalde o el cura párroco. Serán vocales de las Juntas Municipales: 1º El concejal que haya obtenido mayor número de votos en elección popular y forme parte del Ayuntamiento, excluidos el Alcalde y los tenientes de alcalde. 2º Un jefe u oficial del ejército o de la armada retirado o, a falta de ellos, un funcionario jubilado de la Administración civil del Estado o de la Provincia. 3º Dos de los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería que tengan voto de compromisarios para la elección de senadores (113). 4º Los presidentes o síndicos de dos gremios industriales del municipio, turnando cada dos -- años entre los diferentes gremios (114).

Como se deduce de la enumeración de Presidentes y vocales, las Juntas del Censo, sobre todo en las municipales, que eran las más importantes, estaban en manos de las oligarquías y mesocracias de las zonas geográficas correspondientes. Así se comprende las posibilidades de fraude en las listas electorales, una de las puertas

abiertas a la falsificación electoral más utilizadas por los caciques y demás manipuladores de elecciones(115).

Especial importancia revisten los secretarios de estas Juntas. Aunque no dispone de voz ni de voto, son los encargados de la custodia de toda la documentación necesaria en las oficinas de su cargo. Los secretarios tienen más estabilidad que los otros miembros y son, por decirlo de alguna manera, los "profesionales" de las Juntas. De la Junta Central será secretario el Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso de Diputados. De las provinciales, los secretarios de las Diputaciones. De las municipales, los secretarios de los juzgados municipales.

Los artículos 13, 14 y 15 señalan las formas de convocatoria y cuando deben constituirse y reunirse las Juntas del censo.

Cada Junta, dentro de sus jurisdicciones respectivas, tendrá las siguientes competencias: 1º Inspeccionar y dirigir cuantos servicios se refieren al censo. 2º Resolver las consultas que sobre estos extremos puedan formular las juntas de rango inferior. 3º Resolver las apelaciones sobre designación de vocales en Juntas de inferior rango. 4º Recibir y fallar, dentro de su competen--



cia, cuantas quejas se le dirijan, en asuntos de formación, rectificación, conservación o compulsión del centro electoral. 5º Conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas de electores. 6º Comunicarse por medio de su Presidente con todas las autoridades y funcionarios públicos. 7º Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones de formación, rectificación, conservación o compulsión del censo. 8º Corregir las infracciones concernientes a formación, rectificación, conservación o compulsión del censo que no estén reservadas a los Tribunales. 9º Verificar todos aquellos trabajos de instrucción e información que respecto de las actas presentadas por los diputados electos se le encomendaren por el Congreso. 10º Dar cuenta, a través de la Junta Central, al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento.

Otras cuestiones de organización y funcionamiento de las Juntas están previstas en los artículos 16 a 19 y en la legislación complementaria (116). También las disposiciones transitorias de la ley establecen medidas para la formación del nuevo censo.

5.- LOS DIPUTADOS COMO REPRESENTANTES. SUFRAGIO SECRETO Y SUFRAGIO LIMITADO.

Siguiendo la tradición de las constituciones españolas más progresistas (1812, 1869 y el proyecto de 1873) establece que los diputados elegidos por los distritos, una vez nombrados, representarán individual y colectivamente a la Nación. Con ello se adopta la línea de parlamento representativo liberal moderno.

En los distritos en que se deba elegir más de un diputado se establece el voto limitado, según la fórmula siguiente: cuando se elija hasta cuatro diputados, tendrá derecho a votar uno menos del número de los que hayan de elegirse, a dos menos si se eligieran más de cuatro, a tres menos si se eligieran más de ocho y cuatro menos si se eligieran más de diez. También establece el artículo 41 que el voto será secreto.

6.- DISTRITOS, COLEGIOS Y SECCIONES.

La organización electoral exige la división de los electores en distritos, secciones y colegios. Ningún concepto teórico de ellos se da en la ley. Para determinar los distritos tenemos que recurrir a la ley de 1 de Enero de 1871, modificada por la de 28 de Diciembre de --

1878 y otras complementarias (117). Es decir se mantenía la antigua división en distritos uninominales y con las ciudades importantes formando circunscripción plurinomial. Este otro punto clave para eliminar el caciquismo - no es, por tanto, abordado por la ley, aunque el 2º de los artículos adicionales a la misma diga que el gobierno, en el plazo de un año, presentará a las Cortes un proyecto de ley de división electoral. Ni este plazo ni ningún otro fue cumplido. Solo por R. Decreto de 20 de Marzo de 1916 fue modificada la división electoral de las Islas Canarias, conforme a la creación anterior del sistema de cabildos insulares.

Los Colegios serán designados por las Juntas Municipales el primero de Diciembre de cada año. Normalmente solía designarse escuelas u otros edificios públicos. Está expresamente prohibido por la ley que residan en el Ayuntamiento u otras oficinas municipales (118).

Los distritos electorales se dividirán en secciones. Cada término municipal constituirá una sección, si no excede de 500 el número de sus electores, dos si no excede de 1.000, tres si no excede de 1.500 y así sucesivamente.

7.- LOS CANDIDATOS. INTERVENTORES Y APODERADOS.

Para ser proclamado candidato hay que reunir alguna de las siguientes condiciones: 1º Haber desempeñado - el cargo de Diputado a Cortes por elección del distrito. 2º Ser propuesto como tal candidato por dos senadores o ex-senadores, por dos diputados o ex-diputados a Cortes por la misma provincia, o por tres diputados o exdiputados provinciales. 3º Haber sido propuesto como candidato por la vigésima parte del número total de electores del distrito ante las mesas formadas por el Presidente y los dos adjuntos (119). Los que deseen ser proclamados candidatos deberán solicitarlo de las Juntas Provinciales el domingo anterior al señalado para la elección (120).

El hecho de haber sido proclamado candidato da de de recho a: 1º Ser proclamado diputado por el artículo 29 - (121). 2º A fiscalizar las operaciones electorales. 3º - A nombrar dos interventores y dos suplentes para cada -- sección o mesa electoral. 4º A nombrar apoderados para - todos los actos de la elección.

Los interventores deberán ser nombrados según los requisitos exigidos en el art. 30 (122). Los apoderados son los representantes de los candidatos para ejercer -- las reclamaciones debidas en los colegios electorales. - Los poderes les serán conferidos por escritura notarial de mandato a su favor.

#### 8.- ELECCION SIN VOTACION.

El artículo 29 fue el más famoso de toda la ley. En él se establecía que "en los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella". Ello hacía que no hubiera elecciones en buena parte de los distritos españoles, facilitando así la acción a los grandes partidos turnantes que se ponían de acuerdo para no gastar esfuerzos ni perjudicarse mutuamente (123). Dicho artículo regula en sus detalles la forma de proclamación como diputado del candidato. Tal forma de elección fue un claro paso atrás respecto a la anterior ley electoral, en el sentido de dejar todavía más en manos de los caciques y de los dirigentes de los partidos los manejos electorales.

#### 9.- MESAS ELECTORALES.

El artículo 32 atribuye a las mesas electorales las siguientes misiones: presidir la votación, conservar el orden en ella y velar por la pureza del sufragio (124). En cada sección hay una mesa electoral. La mesa electoral está constituida por un presidente, los adjuntos y los interventores que nombren los candidatos.

Para designar a los que han de componer las mesas -- se recorre un procedimiento dividido en cuatro etapas -- (125).

- a) Se forman tres grupos en cada sección atendiendo los siguientes criterios: 1) Electores de la sección con títulos académicos o profesionales, --- ejerzan o no la profesión, jefes u oficiales retirados y funcionarios civiles jubilados. Donde no los hubiere en número de cuatro se llamará a los sargentos y cabos retirados. 2) Electores de la sección que sean mayores contribuyentes por -- inmuebles, cultivo y ganadería, con derecho a vo-- tar compromisarios en la elección para senadores, y presidentes o síndicos de asociaciones o agrupaciones de contribuyentes del municipio, y elec-- tores mayores contribuyentes por los demás con-- ceptos con derecho a votar compromisarios hasta completar, si es posible, igual número que el -- comprendido en la lista a que se refiere el caso anterior. 3) Electores contribuyentes por cualquier concepto y entidad y electores no contribuyentes que sepan leer y escribir. Esto último se exige como condición indispensable para figurar en cual-- quiera de los tres grupos.

- b) Cada cuatro años la Junta Municipal expondrá al público las tres listas en cada sección electoral. Los artículos 34 y 35 señalan las fechas, modo y plazos para hacer las reclamaciones ante inexactitudes de dichas listas - (126).
- c) Pasados estos plazos, la Junta Municipal designará como Presidente de la mesa electoral, para el bienio próximo, de cada sección al elector de más edad entre los tres primeros que figuren en cada una de las tres listas anteriormente señaladas. Dichas listas habrían sido elaboradas siguiendo orden alfabético. El suplente del Presidente se elegirá por el mismo sistema pero teniendo en cuenta las tres últimas. Para el bienio siguiente se hará lo mismo pero partiendo de la M hacia la Z y el suplente de la L hacia la A (127).
- d) Los dos adjuntos que acompañarán en la mesa --- al Presidente serán designados al domingo siguiente de la convocatoria de elecciones. El procedimiento es el mismo por el que ha sido escogido el presidente pero prescindiendo de la lista por la cual este ha sido designado.

Como puede verse, la composición de las mesas electorales también responde a un criterio restrictivo para la mayoría de la población y favorecedor de los sectores económicos y profesionales más poderosos. Las mesas eran otro de los puntos claves para el falseamiento del sufragio.

La Mesa se constituirá a las siete de la mañana - del día fijado para la votación. De siete a ocho irá admitiendo o no -según se presenten las credenciales en orden- a los interventores de los candidatos (128). Antes de empezar la votación se extenderá el acta de constitución firmada por el Presidente y los dos adjuntos (129). El Presidente de la Mesa tendrá dentro del Colegio notarial autoridad exclusiva para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de la ley. Las autoridades y sus agentes prestarán, dentro y fuera del Colegio al Presidente, los auxilios - que éste les pida, y no otros (130).

#### 10.- PROCEDIMIENTO PARA VOTAR.

El día de votación siempre será el domingo. Empezará a las ocho y continuará, sin interrupción, hasta -- las cuatro de la tarde. Solo por causa de fuerza mayor podrá diferirse el acto de votación en una o varias seccion



ciones, siempre bajo la responsabilidad de los respectivos presidentes de Mesa y de los Adjuntos (131).

La votación será secreta. El Presidente anunciará: "empieza la votación". Los electores se acercarán a la Mesa uno a uno y dirán su nombre. La Mesa se cerciorará -- que esté inscrito el nombre del votante. Este entregará por su propia mano al Presidente una papeleta blanca doblada en la que estará escrito o impreso el nombre del candidato. El Presidente, sin ocultar ni un momento la papeleta, dirá en alta voz el nombre del elector, y añadiendo "vota" la depositará en la urna de cristal o vidrio transparente. Los adjuntos o dos de los interventores anotarán en una lista numerada los electores por el orden con que emiten su voto (32). El derecho a votar se acreditará únicamente por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas. Si hay duda sobre la identidad de algún elector, se suspenderá la emisión de su voto por el momento, y al final se decidirá si vota o no.

A la cuatro de la tarde anunciará el Presidente en alta voz que se va a concluir la votación y no se permitirá entrar a nadie más en el local. La mesa decidirá -- por mayoría sobre la admisión de aquellos respecto de cuya identidad se hubiese reclamado. Votarán los individuos de la mesa -aunque figuren en el censo de otra sección- y se firmarán por los adjuntos e interventores las listas de votantes.

### 11.- ESCRUTINIO EN LOS COLEGIOS.

Una vez cerrada la votación comenzará el escrutinio. El Presidente de la Mesa leerá en voz alta las papeletas que él mismo extraerá una a una de la urna. Los adjuntos e interventores confrontarán el número de ellas con el de votantes anotados en las listas. Las papeletas no inteligibles o que contengan nombres que no coincidan con ninguno de los candidatos se considerarán en blanco. -- Cuando haya más nombres que el de puestos a cubrir solo se tendrá en cuenta el número de puestos a cubrir comenzando por el primero de la lista. Si algún elector presente, Notario, candidato proclamado o apoderado tuviese dudas sobre el contenido de una papeleta leída por el -- Presidente, podrá examinarla. Si no hubiere unanimidad -- en la Mesa sobre el contenido de una papeleta se reservará para la terminación del escrutinio la decisión de la duda.

### 12.- LOS RESULTADOS. CERTIFICACIONES Y ACTAS.

Hecho el recuento de votos, preguntará el Presidente si hay alguna protesta que hacer contra el escrutinio y resueltas las que se presenten, anunciará en voz alta su resultado, especificando el número de papeletas --

leídas, el de los votantes y el de los votos obtenidos - por cada candidato. En seguida se quemarán las papeletas extraídas de la urna, con excepción de aquellas que hubieran suscitado alguna reclamación. El resultado se hará público en la entrada del edificio del Colegio. También se comunicará al Presidente de la Junta Central del Censo y al de la Junta Provincial para que lo inserte en el Boletín Oficial de la Provincia.

Todas estas comunicaciones se harán mediante certificado. También los candidatos podrán obtener un certificado del resultado.

Concluido todo ello, el Presidente, los adjuntos y los interventores firmarán el acta de la sesión, en la cual se expresará el número de electores, el de votantes, los votos obtenidos por cada candidato, consignándose -- también las reclamaciones y protestas formuladas. El acta y todos los documentos que se adjunten se archivarán en la Secretaría municipal del Censo. Un ejemplar de la lista de votantes se enviará al Presidente de la Junta Provincial del Censo. Todos los candidatos o apoderados tienen derecho a que se les expida certificados de lo -- consignado en el acta. Copias de las actas de constitución de la Mesa y de la elección verificada se remitirán por correo a la secretaria de la Junta Central y de la Junta Municipal.

13.- EL ESCRUTINIO GENERAL. ACTAS Y CERTIFICACIONES  
DE LA PROCLAMACION.

El escrutinio general se celebrará el jueves siguiente a la elección por la Junta provincial del Censo. Los proclamados candidatos podrán designar por escritura pública a dos personas que les representen, con voz pero sin voto, con tal de que sean electores del distrito. El acto será público.

Tras la lectura, por el secretario, de las disposiciones legales referentes al acto, comenzarán las operaciones de escrutinio, con la apertura de los pliegos recibidos de cada una de las secciones electorales. El secretario dará cuenta de los resúmenes de votación en cada sección, formando uno de los vocales de la Junta -- las anotaciones convenientes para el cómputo total y para la adjudicación consiguiente de los votos escrutados. A medida que se vayan examinando las actas de las votaciones de cada sección, se insertarán en el acta de escrutinio las reclamaciones y protestas que sólo podrán hacer los candidatos o apoderados.

La Junta no podrá anular ningún acta ni voto. Se atenderá en todo a lo que hayan dispuesto las Mesas electorales de cada sección. Solo si en alguna sección hubiese actas dobles y diferentes o el número de votos excediera al de los electores, no los computará. Y si ello influyera en el resultado final no proclamará a ningún candidato y les entregará un certificado del número de votos escrutados a cada uno, con la mención de que no se escrutaron en las secciones que fuesen por haber actas dobles. Los certificados serán presentados por los candidatos en la secretaría del Congreso para que se resuelvan cuando proceda.

Terminado el recuento en todas las secciones el secretario leerá el resumen de los resultados y el Presidente proclamará diputados electos a los candidatos que aparezcan con mayor número de votos hasta completar el número de elegibles (133). En caso de empate, el Presidente proclamará diputados a los candidatos empatados, reservando la resolución al Congreso (134).

La Junta escrutadora extenderá un acta por duplicado. Un ejemplar quedará archivado en la Junta con el expediente electoral y el otro se remitirá a la Central del Censo. Si hubieren protestas y reclamaciones las enviará, antes de veinticuatro horas, al Tribunal Supremo

que dictaminará sobre estos expedientes (135) para que el Congreso resuelva definitivamente (136). Del acta de escrutinio general se expedirán certificaciones que consignarán el resultado del escrutinio general y la proclamación, si la hubiere, indicando también si ha habido protestas o reclamaciones. Estas certificaciones serán remitidas por el Presidente a los candidatos proclamados y les servirán para presentarse en el Congreso (137). La presentación y examen de las actas se regirán por el Reglamento y los acuerdos del Congreso.

Las protestas y reclamaciones habrán de extenderse en papel común y serán siempre, y en toda instancia, gratuitas. Se exceptúan de ello, naturalmente, los documentos notariales (138).

#### 14.- DOCUMENTOS OFICIALES.

El artículo 64 define cuáles son los documentos --- oficiales, a los que se hace mención en el texto de la ley: "...el censo y sus copias autorizadas, las actas, listas y certificaciones, talones o credenciales de nombramientos de interventores y cuantos emanen de personas a quien la ley encargue su expedición, ya tengan por objeto facilitar o acreditar el ejercicio del derecho electoral o su resultado, o grantir la regularidad del procedimiento" (139).

#### 15.- ELECCIONES PARCIALES.

Por acuerdo del Congreso se podrá convocar elección parcial de diputados en uno o más distritos por haber quedado vacante su representación en las Cortes. Solo en caso de que las Cámaras tengan suspendida su tarea legislativa el gobierno podrá acordar convocar una elección parcial. La convocatoria se publicará en la Gaceta y se realizará de la misma forma que en las elecciones generales (140).

#### 16.- DERECHO PENAL ELECTORAL.

El título VII de la ley está dedicado al derecho penal electoral y establece una tipificación de los delitos y las correspondientes sanciones, constituyendo -- una de las partes más completas y mejores, desde un punto de vista técnico práctico, de la ley.

En el art. 78 se da un concepto de lo que son delitos electorales: son aquellos "especialmente previstos en esta ley y los que, estándolo en el Código penal, afecten a la materia propiamente electoral". Es decir, que -- además de los señalados en la ley electoral hay delitos electorales en el propio Código penal.

Es de notar que las sanciones suelen variar si los delitos han sido cometidos por funcionarios públicos o por personas no ligadas a la Administración. La pena --- suele aumentar en el primer caso. El art. 77 dice que se entiende por funcionario público a los efectos de la ley electoral "los de nombramiento de Gobierno y los que, -- por razón de su cargo, desempeñen alguna función relacionada con los electores, así como los presidentes y vocales de las Juntas del Censo electoral y los presidentes, adjuntos e interventores de las mesas electorales". No se necesitará autorización para procesar a ningún funcionario público.

Los delitos tipificados en la ley electoral son los siguientes: la no concurrencia del presidente y los adjuntos a la mesa electoral (art. 62), la falsedad en materia electoral (art. 63), delitos de funcionarios públicos y de particulares en diversos momentos del proceso electoral (art. 65 y 66), coacciones electorales (art. 67, 68 y 69), delito de privación del ejercicio del voto a funcionarios públicos por motivo de servicio (art. 70), delito por dificultar físicamente el ejercicio del voto en actos electorales (art. 71), el delito de no entrega o demora de documentos electorales siendo funcionario público (art. 72) y el delito de no votar (art. 84).



Las penas se establecen específicamente en cada delito. Además llevan consigo la inhabilitación especial, temporal o perpetua o la suspensión del derecho de sufragio.

El capítulo II señala determinadas infracciones -- que solo están castigadas con multas pecuniarias.

La jurisdicción ordinaria es la única competente -- para conocer de delitos electorales. En los mismos se -- ejercerá la acción penal pública y será de aplicación -- la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El artículo 80 contempla el caso de la eximente de responsabilidad por obediencia debida. A los delitos electorales se les aplican los conceptos de delito consumado, frustrado y tentativa de delito. Las sentencias firmes se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia (141).

X - X - X - X - X - X

El balance general de la ley de 1907, como puede colegirse del resumen efectuado, no puede ser muy favorable. En realidad dejaba los criterios esenciales intactos y añadía otros que los empeoraban. Los criterios ---

intactos eran la división electoral -aunque en artículo adicional dijera que se cambiaría mediante ley-, el sistema mayoritario -aun manteniendo el voto limitado en -- las grandes circunscripciones- y la capacidad. El punto esencial en que favorecía todavía más el caciquismo era el nuevo sistema de elección sin votación que ponía en -- marcha el artículo 29. Si a todo ello añadimos, tal como hemos visto, el dominio absoluto que las oligarquías locales -los poderes sociales y económicos de cada distrito- ejercían en el curso de la votación monopolizando -- las Juntas del Censo y las mesas electorales, y la importancia que ambas instituciones -juntas del censo, mesas- tenían en el desarrollo de la votación, si tenemos en -- cuenta todo eso y la estructura económica, social y política de la España de la Restauración, vemos de manera diáfana, evidente, aquella afirmación de Costa de que no es que fuera "un sistema con abusos sino que el abuso -- era el sistema mismo". Por tanto, la "revolución desde -- arriba" -la revolución "desde el abuso"- era una utopía, algo completamente irrealizable.

### C.- LOS PROYECTOS DE REFORMA.

Una vez promulgada la ley de 1907 y puesta en marcha por primera vez en las elecciones de 1910, las críticas sobre la misma fueron constantes. En realidad, seguíen

la línea que ya hemos visto en el regeneracionismo: críticas al sistema de partidos, a la realidad electoral -- misma, no a aspectos de detalle. Poco a poco, las tendencias fueron concentrándose en la petición del sistema -- proporcional que presuponia el escrutinio de lista y amplias circunscripciones. Las presiones en este sentido -- se hicieron cada vez más intensas al terminar la guerra mundial e implantarse el sistema proporcionalista en --- gran parte de países europeos. Hay que decir que hasta -- entonces las presiones se hacían desde sectores periféricos a la oligarquía dominante (republicanos, socialistas, reformistas, regionalistas, democristianos, etc.) (142), aunque ya Canalejas hizo un intento de incorporarlo a la legislación española. En 1919, diversos sectores parla-- mentarios plantearon la necesidad de la reforma. Con fecha de 29 de Julio, el 1º de Agosto de 1919 se dió lectura en el Congreso a una proposición no de ley que habían presentado Rafael Gasset (liberal), Miguel Villanueva -- (liberal), José Manuel Pedregal (reformista de Melquiades Alvarez), Indalecio Prieto (socialista), Alejandro Le--- rroux (republicano) y Santiago Alba (liberal). Se hizo -- saber que dicha proposición, aunque no fuera firmada por la minoría de la Lliga Regionalista, tenía el apoyo de -- la misma. (143).

En dicha proposición se formulaba lo siguiente: --  
"Razones de alto interés para la pureza del sufragio han inclinado a una gran mayoría de los pueblos cultos en el sentido de establecer los procedimientos electorales de representación proporcional. Sobre reflejar con más exactitud la voluntad popular, las grandes circunscripciones, cuando no impiden, dificultan considerablemente los avances del soborno" (144). Dicha proposición fue defendida por Rafael Gasset que destacó como la circunscripción -- provincial impedía el caciquismo: "... puede haber candidatos que se encuentran con fuerzas económicas suficientes para comprar uno o varios censos de un distrito; pero es muy otro el caso en que es menester comprar toda una provincia, una vasta región; de una parte, porque -- acaso no lleguen los recursos económicos; de otra, porque no es tan fácil encontrar reunidos los elementos, -- las gentes propicias a dejarse comprar (145). El entonces ministro de la Gobernación Burgos y Mazo (era Jefe de Gobierno el conservador Sánchez Toca) accedió a la petición y prometió que el gobierno elaboraría un proyecto basado en la representación proporcional.

Efectivamente, el mismo Burgos y Mazo leyó el 13 de Noviembre siguiente un proyecto de ley que introducía -- profundas reformas en el sistema electoral. Compuesto de

95 artículos, divididos en ocho títulos, sus características más importantes eran las siguientes:

1. Se dividía al país en 45 grandes circunscripciones, cada una de ellas de 400.000 a 500.000 habitantes. En cada una de estas circunscripciones se debían elegir 10 diputados. Otros 20 diputados se elegirían por acumulación de restos.

2. La votación se haría por lista. Cada lista debía tener diez candidatos. Los votantes podían borrar algunos de ellos pero no añadir los de otra candidatura. Se trataba, por tanto, de una atenuante de las candidaturas cerradas (no se podía pannacher).

3. Se admitía el voto femenino. Las mujeres podían votar personalmente o por delegación.

4. El sistema de escrutinio era mayoritario atenuado por un reparto de puntos fijado de antemano. Así decía el artículo 52 del proyecto: "...El Presidente proclamará diputados, electos a los siguientes candidatos: Cuando haya cuatro o más listas, a los seis candidatos que hayan obtenido mayor votación entre sí y pertenezcan a la lista que a su vez hubiere obtenido el mayor número de sufragios, sumados los alcanzados por todos los candidatos de dicha lista; a los dos candidatos de mayor vo--

tación de la lista que sigan en número de sufragios total a la anterior; y a un candidato de iguales condiciones - de cada una de las listas que ocupen el tercero y cuarto lugar en votación total". Si hay tres listas, siete, dos y uno respectivamente. Si hay dos listas, siete y tres. Si hay dos listas empatadas, se reparten los diputados. Las listas cuya votación total no llegue a la vigésima - parte del censo electoral de la circunscripción no obtendrán puestos"Y los que no dieron lugar a la proclamación de diputados, por razón de ocupar el quinto o posterior lugar de votación total, acrecerán sus sufragios a las - listas de su misma agrupación política, a los efectos -- del artículo 56". Este artículo 56, decía que las listas que no hayan obtenido proclamación de diputados (por lo dicho anteriormente) se acumularán a nivel nacional y se "proclamará diputados electos de Nación a los doce candi-datos de mayor votación entre sí que pertenezcan a las - listas de la agrupación política que haya obtenido el mayor número de sufragios total; a los cuatro candidatos - de iguales condiciones de las listas de la agrupación -- que ocupen el segundo lugar de votación total, y a los - candidatos que en el mismo caso pertenezcan a las listas de las otras dos agrupaciones políticas que ocupen el -- tercer y cuarto lugar de sufragios totales". El sistema, por tanto, no era propiamente proporcional, aunque sí -- tendía a una cierta proporcionalidad entre las diversas listas.

5. También establece la ley una Comisión Revisora de Actas, emanada del mismo Congreso, que dictamine los expedientes en que hubiese habido reclamación o protesta. Así se sustituía la intervención del Tribunal Supremo -- establecida en la ley de 1907, que significaba la interferencia dudosamente ortodoxa desde el punto de vista de la división de poderes, del poder judicial en el poder legislativo.

En la presentación que Burgos Mazo hizo del proyecto, decía que el mismo pretendía, fundamentalmente, tres cosas: actuar contra el soborno electoral, dar una más exacta representación del país, robustecer a los partidos agrupándolos por ideas y no por personalidades. Lo que mejor hubiera conseguido el proyecto, posiblemente, hubiera sido lo último, al establecer la lista cerrada y la gran circunscripción. Respecto a los dos objetivos -- primeros, tengamos en cuenta que se dejaba subsistente -- el artículo 29, se dejaba subsistente el método de formar las mesas electorales y las juntas del Censo; el sistema, aunque no radicalmente mayoritario, no era tampoco proporcional y, en fin, la ley de división electoral, según como se hiciera, podía representar una mayor influencia del caciquismo rural en las circunscripciones urbanas -- entonces vigentes. Sin embargo, el proyecto que a pesar

de todo esto era un paso adelante no pasó de ahí (146).

Volvióse a reproducir el asunto cuando de nuevo - los señores Rafael Gasset, Miguel Villanueva, Conde de - Romanones, Francisco Cambó, Santiago Alba, Indalecio --- Prieto y Alejandro Lerroux (147) presentaron el 24 de -- Febrero de 1921 una proposición no de ley que, alegando las mismas razones, pedía la implantación de un sistema de representación proporcional. Planteado el asunto en - la Cámara el día antes indicado, habló en nombre de los que hacían la proposición Rafael Gasset, insistiendo en los argumentos antes mencionados. Le contestó, en nombre del Gobierno, el conde de Bugallal -entonces ministro de la Gobernación en el Gabinete Dato- que dijo estar dis-- puesto a llevar a cabo la reforma en el sentido indicado por Gasset. A los pocos días, sin embargo, moría Dato -- víctima de un atentado y las preocupaciones políticas co yunturales demoraron el proyecto. El 10 de Junio se reunieron los firmantes de la proposición decidiendo volver a presionar al gobierno para que presentara el proyecto antes de cerrarse las Cortes. Ello aparecía posible pues Bugallal -que seguía en Gobernación en el Gabinete Allen deSalazar- ya tenía redactado un anteproyecto desde Abril. Sin embargo, las Cortes se cerraron el 30 de junio sin - leerse el proyecto. En Julio, el desastre de Annual con-



movió profundamente todas las esferas dirigentes y Bu---gallal dejó Gobernación, quedando archivado su proyecto (148).

No cesaron a todo esto las peticiones sobre la ---aceptación del sistema proporcional. En 1923 la dirección del Partido Social Popular (demócrata-cristiano) elevó -diversas propuestas para implantar el sistema de repre--sentación proporcional (149). Sin embargo, ninguno de --los dos grandes partidos parecía muy convencido de la ne--cesidad de la reforma (150). Dichas posiciones no refor--mistas del sistema electoral son una muestra palpable de lo enraizado que estaba en el régimen político de la Res--tauración el sistemático falseamiento del voto popular.

La Dictadura, al barrer el sistema político inge--niado por Cánovas y mantenido hasta 1923, olvidó el tema de la reforma electoral. Diversos decretos y ordenes res--pecto a cuestiones de mecánica electoral (censos, listas electorales, colegios, mesas, etc.) aparecieron desde --1923 a 1931 (151). El Anteproyecto de Constitución de 6 de julio de 1929 adjuntaba también un Anteproyecto de la ley Orgánica de las Cortes del Reino, con numerosos artí--culos referentes a cuestiones electorales (152), el ca--

rácter no liberal de estos anteproyectos no nos permiten entrar en un tema que exigiría una visión nueva de las cuestiones electorales (nos referimos, fundamentalmente, al corporativismo).

A la caída de la Dictadura, todavía alguna voz hará referencia a la necesidad del sistema proporcional -- (153). Nada cambiará, sin embargo, las elecciones que -- fueron causa conyuntural del desplome de la monarquía, Se celebrarán, todavía, bajo la vetusta y criticada ley de 8 de Agosto de 1907.

## NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO

- (1) Sobre el tema electoral en el siglo XIX ver el ya clásico artículo de M. Fernández Almagro, Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral, "Revista de Estudios Políticos", Madrid, 1943, nº 10. Un clásico artículo costumbrista sobre las elecciones está reproducido en Antonio Flores, La sociedad de 1850, - edición y prólogo de Jorge Campos, Alianza, Madrid, 1963, pág. 62-84. En el mismo sentido, Estébanez -- Calderón, Don Opando o unas elecciones, O.O.C.C., - BAE, Madrid.
- (2) Entre los más importantes están: Gumersindo de Azcárate, El régimen parlamentario en la práctica, Madrid, 1885. Adolfo Posada, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1893, pág. 361-378, y Estudios sobre el régimen parlamentario en España, Madrid, 1891. - Joaquín Sánchez de Toca, El régimen parlamentario y el sufragio universal, Madrid, 1889. Vicente Santamaría de Paredes, Curso de Derecho Político, 1ª ed., Valencia, 1880-81 (6ª ed., Madrid, 1898). Mario Navarro Amandi, Estudios sobre procedimiento electoral, cit.

- (3) Entre los regeneracionistas, la obra más famosa es la célebre encuesta de Joaquín Costa a diversas personalidades de la época que llevó el nombre de Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno de España, urgencia y modo de cambiarla, Madrid, 1901. Véase una accesible edición de textos seleccionados: Joaquín Costa, Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos, edición y prólogo de Rafael Pérez de la Dehesa, Alianza Editorial, Madrid, 1967. Las otras dos obras más representativas del regeneracionismo son las de Lucas Mallada, Los males de la Patria y la futura revolución española, Madrid, 1890 (nueva edición incompleta, L. Mallada, Los males de la Patria, selección, prólogo y notas de Francisco Flores Arroyuelo, Alianza, Madrid, 1969) y la de Ricardo Macías Picavea, Del problema nacional: hechos, causas y remedios, Madrid, 1899. Una moderna edición, de dudoso valor, por su carácter resumido, ha sido editada por Seminarios y ediciones, Madrid, 1972.
- (4) Figura clave de este período es Ortega y Gasset. Su célebre contraposición de la España real a la España oficial tiene como uno de sus puntos básicos el sufragio. Véanse sus libros Ideas Políticas (Obras

Completas, tomo XI, Revista de Occidente, Madrid, 1969) y La redención de las provincias (Obras Completas, tomo XI, y también Alianza, Madrid, 1967) que recopilan artículos escritos entre 1924 y 1928, dedicados en gran parte a la falta de representación auténtica de la opinión nacional. También, desde ángulos distintos a los de Ortega, los autonomistas catalanes (campanas de la Lliga en pro de un nuevo sistema electoral) y gallegos (Vicente Risco, El problema político de Galicia, Compañía Iberoamericana de Publicaciones, Madrid, 1930) pueden encajar en estas críticas al sistema vigente.

- (5) M. Martínez Cuadrado, Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931), 2 vol., Taurus, Madrid, 1969. También M. Tuñón de Lara, Estudios sobre el siglo XIX español, Siglo XXI, Madrid, 1971, cap. I y II. F. Murillo Ferrol, Estudios de sociología política, Tecnos, Madrid, 1963 (cap. sobre "La trayectoria del sufragio en España y la socialización")
- (6) La monografía más importante ~~xxxxxxxxxxxx~~ sobre el Estatuto, es la de Sanz Cid, La Constitución de Bayona, Madrid, 1922.
- (7) Ver. H. Juretschke, Los supuestos históricos e ideológicos de las Cortes de Cádiz, "Nuestro Tiempo", nº 18, Diciembre 1955, pág. 13-35.

- (8) M.M. Cuadrado, Elecciones y partidos, vol. I, pág. 41-42.
- (9) El decreto de convocatoria de Cortes está reproducido en Colección de Leyes Fundamentales, textos editados por Ramón Sainz de Varanda, Acribia, Zaragoza, 1957, pág. 21 y ss.
- (9 bis) Sobre las Cortes y la Constitución de Cádiz ver:  
M. Artola, Los orígenes de la España contemporánea, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, 2 vol.  
M. Fernández Almagro, Orígenes del régimen constitucional en España, Barcelona, 1928. María Cruz Seoane, El primer lenguaje constitucional español, Moneda y Crédito, Madrid, 1963. Con carácter general, para todas las constituciones españolas hasta 1931, el libro más completo es el del profesor Luis Sánchez Agesta, Historia del constitucionalismo español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- (10) Le llamamos sufragio universal porque, efectivamente, en las juntas electorales de parroquia, tenían cabida, según el artículo 35 de la Constitución, "todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva. Sin embargo, el modo indirecto desvirtúa, en gran parte, las conse-

cuencias de la universalidad que se convierte en una característica accesoria. El sufragio universal propiamente dicho es el sufragio universal directo.

- (11) R. Sainz de Varanda, Colección leyes, pág. 40.
- (12) Sobre este período ver J. Tomás Villarroya, La reforma de la Constitución de 1812 en 1836, "Revista del Instituto de Ciencias Sociales", Barcelona, -- 1964.
- (13) Para el estudio del Estatuto Real es fundamental el libro de Joaquín Tomás Villarroya, El sistema político del Estatuto Real (1834-1836). Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
- (14) J. Tomás Villarroya, El sistema, pág. 428-430.
- (15) J. Tomás Villarroya, El sistema, pág. 441.
- (16) Para el proceso y las características de este decreto ver J. Tomás Villarroya, El sistema, pág. -- 449-474. El mismo figura en la recopilación de Enrique Tierno Galván, Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936), Tecnos, Madrid, 1968, pág. 237-245.

- (17) Un comentario desde la izquierda a la ley electoral de 1836, firmado por "Proletario" y publicado en el periódico fourierista "El Vapor", puede verse en Socialismo utópico español, selección de Antonio Elorza, Alianza, Madrid, 1970, pág. 31-33. También está reproducido en J.M. Collé i Romeu, Introducció del socialisme utòpic a Catalunya (1835-1837), edicions 62, Barcelona, 1969, pág. 28-31.
- (18) Un estudio exhaustivo de estas elecciones puede verse en J. Tomás Villarroya, El sistema, pág. 475-533, cap. XI, "Las primeras elecciones directas en España".
- (19) Miguel Artola (La burguesía revolucionaria (1808-1869)), Alianza-Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 197), da los siguientes datos sobre la ampliación del cuerpo electoral: 1837, 2'2 por cien; 1840, 3'9 por cien; 1843, 4'3 por cien.
- (20) Para entender todo este período es fundamental el pensamiento político de Donoso Cortés, de gran influencia en el sector moderado que redactó la Constitución de 1845. Especialmente importante para nuestro tema es su obra La ley electoral considerada en su base y en su relación con el espíritu de nuestras instituciones, "Obras Completas", BAC, -



- (21) M. Artola, La burguesía, pág. 213. Para todo este período es excelente la versión que nos da Artola en el libro citado, pág. 211-222.
- (22) R. Sainz de Varanda, Colección Leyes, pág. 213-219.
- (23) Según M. Martínez Cuadrado, Elecciones y partidos, pág. 46. Con las reformas de Bravo Murillo el censo se reduce a 77.000 electores en toda España.
- (24) Entre ellas una Constitución que no llegó a promulgarse en la cual se restablecían las circunscripciones provinciales (art. 25). Ver texto en E. Tierno Galván, Leyes Políticas, pág. 103-115.
- (25) Ver el decreto de disolución en R. Sainz de Varanda, Colección leyes, pág. 253-257. Otras leyes políticas del mismo período en 258 y ss.
- (26) Ley electoral del año 1865, Biblioteca de la Sanidad, Madrid, 1865.
- (27) El artículo 15 de dicha ley fijaba el censo en 20 escudos anuales por contribución territorial o por subsidio industrial.
- (28) Sobre el retraimiento ver R. Carr, España (1808-1939) Ariel, Barcelona, 1969, pág. 264 y ss.; M. Artola, La burguesía, pág. 232 y ss.

- (29) No digo, sin embargo, que el retraimiento sea la causa de la revolución de 1868. Sobre este tema -- ver M. Artola, La burguesía, pág. 363-370; N. Sánchez-Albornoz, El trasfondo económico de la revolución, "Revista de Occidente", nº 67, Octubre 1968; J. Fontana, Canvi económic i actitud política, "Recerques", nº 2, Ariel, Barcelona, 1972, pág. 7-32.
- (30) F. Murillo Ferrol, Estudios, cit., cap. I "El comportamiento político y la socialización", fundamentalmente pág. 69 y ss.
- (31) Reproducido en A. Flores, La sociedad, cit., pág. 7-32.
- (32) E. Carr, España, pág. 213.
- (33) Ver los cuadros sobre participación electoral que suministra M. Martínez Cuadrado, Elecciones, I, -- pág. 64-65. También Sánchez Agesta, Historia, pág. 445.
- (34) Ver. V. Bozal, Juntas revolucionarias. Manifiestos y proclamas de 1868, Edicusa, Madrid, 1968.
- (35) E. Tierno Galván, Leves políticas, pág. 243-272.

- (36) Sobre el desarrollo de dicha elección ver el capítulo correspondiente del libro de M. Martínez Cuadrado, Elecciones y partidos, I, pág. 59-90. A partir de ahora reimitimos al lector al citado libro para estudiar cualesquiera de las elecciones legislativas hasta 1931. Por ello no hacemos indicación expresa del mismo, excepto en citas concretas.
- (37) Sobre el debate de este tema -y la oposición en las Constituyentes de Cánovas- ver el interesante capítulo que le dedica L. Sánchez Agesta, Historia, pág. 296-302. El artículo 16 de la Constitución dice: "Ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales y concejales".
- (38) Ver. E. Tierno Galván, Leyes políticas, pág. 273--313. 186 artículos más artículos adicionales, artículos transitorios y disposiciones transitorias.
- (39) M. M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 191.
- (40) Es interesante consignar que esta ley que establece los ditritos unipersonales se redactó con gran urgencia y fue aprobada el día antes de disolverse

las Constituyentes por la llegada del rey Amadeo. De ahí se deduce, por tanto, que el grupo dominante en las Constituyentes hiciera los distritos a su medida, aunque siempre siguiendo el criterio de un diputado por cada 40.000 habitantes, fijado en la Constitución. Ver dicha ley en Enciclopedia Jurídica española, Seix editor, Barcelona, 2ª ed., - s.f., tomo XIII, pág. 180-181.

- (41) Ver. M.M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 95-99 y -- 126-128.
- (42) Ley 11 de Marzo de 1873 (publicada en la Gaceta el 30). Reproducido en M.M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 191-192.
- (43) M.M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 191. Con esta -- ampliación el censo llegaba a 4.551.436 electores.
- (44) Esta circular expresa la conciencia que tenían los dirigentes republicanos de lo que eran las elecciones y, a la vez, una cierta ingenuidad política -- muy característica de los hombres de la I República. Decía dicha circular: "El régimen electoral debe ser purificado, y la mejor forma de purificarlo es que los funcionarios públicos dejen de considerar su puesto como un medio de obtener votos y que

los gobernadores civiles, sobre todo, dejen de considerar su gobierno como una agencia ministerial. Estas elecciones tienen que eliminar para siempre - el candidato oficial, la presión administrativa, - el convertir a los funcionarios públicos en agen--tes del poder, la amenaza de las turbas armadas, - los obstáculos en las Asambleas electorales, la --distribución arbitraria de las papeletas de votación, las falsificaciones y las resurrecciones milagro--sas de electos en las listas de votantes". Reproducido en C.A.M. Hennesy, La república federal en España, Aguilar, Madrid, 1966, pág. 193.

- (45) C.A.M. Hennesy, La república federal, pág. 193-194.
- (46) Sobre la I República el mejor libro general es el citado de Hennesy. Una interpretación económica reciente, Juan Antonio Laomba, La I República, el --trasfondo de una revolución fallida, Guadiana, Madrid, 1973. También reciente, Juan Ferrando Badía, La I República, Edicusa, Madrid, 1973. Sobre el --pensamiento de Pi y Margall, G. Trujillo, El fede--ralismo español, Edicusa, Madrid, 1967; Antonio --Jutglar, Federalismo y revolución, Publicaciones - de la cátedra de Historia General de España, Barcelona, 1966, y El constitucionalismo revolucionario de Pi y Margall, Taurus, Madrid, 1970.

- (47) Ver M.M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 211-217 y - 221-223.
- (48) La circular lleva fecha de 21 de Diciembre de 1875 (Gaceta del 22) y está reproducida en M<sup>a</sup> Carmen -- García Nieto, Javier M<sup>a</sup> Donézar y Luis López Puerta, Restauración y Desastre, 1874-1898, "Bases documentales de la España contemporánea", Guadiana, Madrid, 1972, pág. 62-65. También reproducido parcialmente, M.M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 215-216.
- (49) La convocatoria lleva fecha de 31 de Diciembre de 1875 (Gaceta, 1 de Enero de 1876). Puede verse en M. M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 217.
- (50) Ya hemos hecho mención de la posición de Cánovas -- en la discusión sobre el sufragio universal de las Constituyentes de 1869. De nuevo remitimos a L. -- Sánchez Agesta, Historia del Constitucionalismo , pág. 296-302. También L. Díez del Corral, El liberalismo, cit., pág. 574-578.
- (51) Ver L. Sánchez Agesta, Historia del constitucionalismo, pág. 332-334.
- (52) L. Sánchez Agesta, Historia del constitucionalismo, pág. 332.

(53) Sólo como muestra citamos su discurso en el Ateneo de Madrid el año 1871: "El sufragio universal será siempre una farsa, un engaño a las muchedumbres, llevado a cabo por la malicia o la violencia de los menos, de los privilegiados de la herencia y el capital, con el nombre de clases directoras, o será, en estado libre, y obrando con plena independencia y conciencia, comunismo fatal e irresistible. Escójese, pues, entre la falsificación permanente del sufragio universal o su supresión, si no se quiere tener que elegir entre su existencia y la desaparición de la propiedad". Citado por L. Díez del Corral, El liberalismo, pág. 577-578.

(54) Sobre el sentido político general de la Restauración ver: J. Vicens Vives, Historia general y económica de España y América, Teide, Barcelona, 1959, vol. V, pág. 377-383; A. Ramos Oliveira, Historia de España, tomo II, Compañía General de Ediciones, México, --- 1952, pág. 299-340; R. Carr, España, pág. 336-373. G. Brenan, El laberinto español, Ruedo Ibérico, París, 1962, pág. 3-14; R. Pérez de la Dehesa, Política y sociedad en el primer Unamuno, Ariel, Barcelona, 1973, pág. 9-40.

- (55) En la misma Comisión redactora del proyecto hubo un voto particular de quienes querían limitar el sufragio a los que supieran leer y escribir. Ello no fue aceptado por la mayoría de la Comisión ni luego por la Cámara. Ver el dictamen de la mayoría y el voto particular en R. Sainz de Varanda, Colección de Leyes, pág. 389-392.
- (56) M.M. Cuadrado, Elecciones, I; pág. 242.
- (57) M.M. Cuadrado, Elecciones, I, pág. 243-244.
- (58) Ver la ley en Enciclopedia Jurídica Seix, tomo XIII, pág. 182.
- (59) M.M. Cuadrado, Elecciones, II, pág. 526.
- (60) R. Sainz de Varanda, Colección de leyes, pág. 425.
- (61) M.M. Cuadrado, Elecciones, II, pág. 529.
- (62) M.M. Cuadrado, Elecciones, II, pág. 528.
- (63) También se le suele llamar voto restringido.
- (64) W.J.M. Mackenzie, Elecciones libres, cit., pág. 64.
- (65) Hasta 1907 fueron varias las leyes reformando distritos o circunscripciones. Por ejemplo: ley de 18 de Junio de 1895 (Gaceta, 19), sobre nueva división --



electoral de la provincia de Zamora; ley de 2 de Agosto de 1895 (Gaceta, 4), provincia de León; ley 2 de Agosto de 1895 (Gaceta, 4), provincia de Vizcaya; ley de 28 de Junio de 1898 (Gaceta, 9), Sevilla-circunscripción; ley 5 de Julio de 1898 (Gaceta, 9), Barcelona-circunscripción, y Barcelona-provincia; ley de 7 de Agosto 1899 (Gaceta, 10), Cartagena; ley 20 de Febrero de 1900 (Gaceta, 25) incorpora el pueblo de Vallada al distrito de Enguera; ley de 24 de Marzo de 1902 (Gaceta, 27), establece la circunscripción electoral de Ayamonte, -- Huelva, Moguer y La Palma. Sería interesante ver si tales cambios obedecen a criterios de gerrymandering.

- (66) Ello, afortunadamente, ha comenzado ya a hacerse, y esperamos que continúe, con rigor científico. Ver, por ejemplo, J.A. Duran, Historia de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana, Siglo XXI, Madrid, 1972. P. Guerrero, El caciquismo en la provincia de Granada, en M. Tuñón de Lara y otros, -- Sociedad, política y cultura en la España de los siglos XIX y XX, Edicusa, Madrid, 1973, pág. 111-120. Según noticias indirectas Javier Tusell está elaborando una tesis sobre el caciquismo (no sé si en general o sobre algún aspecto concreto). Una vez redactado completamente este apartado ha aparecido

un nº monográfico de "Revista de Occidente" dedicado al caciquismo con artículos de Joaquín Romero Maura, José Varela Ortega y Javier Tusell Gómez -- (Octubre de 1973, nº 127).

- (67) G. Brenan, El laberinto, pág. 7.
- (68) R. Carr, España, pág. 68-69.
- (69) Reconocido por los mismos hombres del sistema. Ver el artículo de F. Silvela, Gobierno, gobierno, gobierno ("La Epoca", 31 de Marzo de 1881) en García-Nieto, Donezar, López-Puerta, Restauración, pág. - 74-76. Igualmente la respuesta de Maura en Oligarquía y caciquismo, de Costa. Vid. también la crítica de Moret -entonces ministros de la Gobernación- citada en S. Martín-Retortillo y otros, tomo I, Al faguara, Madrid, 1973, pág. 217.
- (70) En la obra colectiva Ubieta-Reglá-Jover-Seco. Introducción a la historia de España, Teide, Barcelona, 1970, pág. 731. También hay una buena descripción en Ward, La verdad sobre España, Liga hispanoamericana de Lectores, Madrid, 1911, incluido en el libro La España del siglo XX vista por extranjeros, Edicusa, Madrid, 1972, pág. 143-167.

- (71) Sobre la estructura agraria ver: P. Carrión, Los latifundios en España (1932), Ariel, Barcelona, - 1971; E. Malefakis, Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX, Ariel, Barcelona, 1971, pág. 25-172, contiene, además, una muy completa bibliografía sobre el tema. Muy interesantes también los estudios de antropología social: J. Pitt Rivers, Un pueblo de la Sierra, Grijalbo, Barcelona, 1971; C. Lisón Tolosena, Belmonte de los Caballeros. A sociological study of a Spanish Town, Oxford University Press, 1966; I. - Moreno Navarro, Propiedad, clases sociales y hermandades en la Baja Andalucía, Siglo XXI, Madrid, 1972. Aunque son estudios actuales, las sociedades investigadas han sufrido pocos cambios y quedan, por tanto, numerosas instituciones antiguas. Además hay referencias a épocas anteriores.
- (72) Ver. S. Martín Retortillo, Descentralización, vol. I, pág. 221-222.
- (73) M. García Pelayo, voz "Caciquismo", en Diccionario de Historia de España, Revista de Occidente, Madrid, 1952, vol. I, pág. 492-493.
- (74) J. Maurín, Revolución y contrarrevolución, Ruedo - Ibérico, Paris, 1965, pág. 56.

- (75) R. Carr, España, "Apéndice a la sección 2", pág. 467-474.
- (76) M. García Pelayo, Diccionario, pág. 492.
- (77) G. Brenan, El laberinto, pág. 9.
- (78) Hay excepciones valiosas. Por ejemplo, el citado J. A. Durán, Historia de caciques. También Carr - distingue entre diversos tipos de caciquismo, según sea la estructura social. R. Carr, España, -- pág. 24-25 (sobre el caciquismo en Galicia), pág. 32-33 (sobre el caciquismo andaluz). Igualmente - el artículo de P. Guerrero, cit. Muy importante - es la descripción que del caciquismo gallego hace Vicente Risco en El problema político, pág. 103-- -116, fundamentalmente.
- (79) S. Martín Retortillo, Descentralización adminis-- trativa, vol. I, pág. 218. Ver todo su análisis, pág. 212-218.
- (80) V. Risco, El problema político, pág. 109. Ver todo el capítulo VI.

- (81) Una síntesis de esta problemática en R. Carr, Es--peña, pág. 357-362. Ver también S. Martín-Retortillo, Descentralización, vol. I, pág. 218-229. Para un estudio más detallado de los proyectos de reforma de la vida local, ver la misma obra, capítulo -VII. En este punto es sintomática la posición de -- un autor "centralista-descentralizador" como Ortega y Gasset; ver J. Ortega y Gasset, La redención, principalmente pág. 86-106.
- (82) Empleamos la palabra regeneracionismo, a sabiendas de lo confuso que es el término, porque no encontramos otra para mencionar una corriente tan contra--dictoria que suele incluir a reaccionarios como -- Damían Isern, a "pesimistas históricos" como Mallada, Macías Picavea, o Ganivet (que mezclaban el carácter, la raza, la geografía, la moral, etc.) a -- historicistas-sociologistas como Costa, a regionalistas conservadores como Maragall, a políticos -- conservadores como Silvela y Maura.. Sobre el tema no se ha realizado un estudio definitivo. Las obras citadas sobre J. Costa, incluyen valiosas referencias al mismo.
- (83) L. Mallada, Los males, pág. 167-171.
- (84) R. Macías Picavea, El problema nacional, pág. 103-113.

- (85) J. Costa, Oligarquía, pág. 26.
- (86) Para el pensamiento de Costa ver R. Pérez de la -- Dehesa, El pensamiento de Costa y su influencia en el 93, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1966. En las páginas 133 a 165 hace una perfecta -- descripción y valoración de la posición de Costa -- ante el caciquismo y el Estado de la restauración. De gran importancia --aunque muy discutible-- es la posición sustentada por E. Tierno Galván en Costa y el regeneracionismo (Barcelona, 1961) incluido -- en el volumen E. Tierno Galván, Escritos, Tecnos, Madrid, 1971. También M. Tuñón de Lara, Medio si-- glo de cultura española, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 57 y ss.
- (87) R. Carr, España, pág. 354.
- (88) La crítica más dura contra la Restauración y el ca-- ciquismo la hará Ortega en plena Dictadura y desde las páginas de "El Sol". Estos artículos han sido recogidos en Ideas Políticas, cit., en especial -- pág. 41-46; y en La redención, cit..
- (89) Ver. M. Tuñón de Lara, Medio siglo, pág. 145 y ss.
- (90) Ver I. Molas, Lliga Catalana, edicions 62, Barce-- lona, 1972, vol. I.

- (91) Ver V. Risco, El problema político, pág. 213-228. Ver también el apéndice, que incluye un manifiesto de la Asamblea Nacionalista de Lugo (17 y 18 de Noviembre de 1918) en el que se pide la igualdad de derechos para la mujer y la representación proporcional.
- (92) Es interesante la opinión de Risco acerca de que el mal es del sistema y no de los hombres. Tras afirmar que Galicia está dividida en tres grandes feudos: Gasset y Garcia Prieto en el norte y Bugallal en el sur, dice: "Considero completamente inútil culpar en nada a estos señores, ni tampoco a los que abajos les ayudan. La culpa es del régimen solamente y con otras personas sucedería lo mismo. En muchas cosas, los caciquies obras con una absoluta buena fe, y la superfetación de la vida política a que se entregan la tienen, por efecto de un hábito hereditario, como la cosa más natural del mundo, sin que su conciencia les acuse de nada. Y aún es más: cuando uno habla con ellos, sus argumentos convencen y no tiene uno más remedio que darles la razón. Y la tienen porque, en realidad, no puede hacer otra cosa. V. Risco, El problema político, pág. 111.

- (93) Según J. Pla (Historia de la Segunda República Española, Destino, 1940-41, tomo I, pág. 36) lo que destruyó Primo de Rivera fue el mismo caciquismo.
- (94) Singularmente la Ley de Términos Municipales y la creación de los jurados mixtos, Ver J. Pla, Historia, vol. II, pág. 74; G. Jackson, La República española y la guerra civil (1931-1939), Princeton University Press, Mexico D.F., 1967, pág. 76.
- (95) Sobre estos aspectos ver C. Rama, La crisis española del siglo XX, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- (96) "ABC" alegaba frente a "El Socialista" que se estaba configurando un caciquismo de izquierda de nuevo cuño. Citado en R. Carr, España, pág. 579, nota 1. También pág. 613, nota 80.
- (97) Gil Robles cuenta la siguiente anécdota: "Habla yo en cierta ocasión con uno de estos típicos caciques de pueblo -que, por cierto, no pertenecía a -Acción Popular- y le reprochaba los numerosos cambios de posición política que le había conocido en el transcurso de algunos años. Liberal con Romones, conservador con Bugallal, de la Unión Patriótica con Primo de Rivera, "berenguerista" en 1930,



radical en 1931, de Azaña en vísperas de las elecciones de los "burgos podridos", mi hombre nunca - había dejado de ofrecerse a los que mandaban "¿Qué quiere que haga, don José? -me dijo con profunda - socarronería- yo no cambio; los que cambian son -- los gobiernos". J.M. Gil Robles, No fue posible la paz, Ariel, Barcelona 1968, pág. 195. Ver también desde otro ángulo, J. Maurín, Revolución y contra-revolución, pág. 77-78.

- (98) Para las elecciones de 1931 ver, por ejemplo, el - Diario de Sesiones de 6 de Agosto de 1931, nº 16, pág. 302-307, pregunta de E. Ortega y Gasset a los ministros de Marina y Gobernación. El caciquismo - en la provincia de Huelva en Dirio de Sesiones, 11 de Septiembre de 1931, nº 37, pág. 862-864, y 16 - de Septiembre de 1931, nº 39, pág. 935-936. Ver -- también las obras de Becarud, Rama y Tusell sobre sociología electoral de las República.
- (99) M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. I, pág. 67.
- (100) En posición parecida a la de M. M. Cuadrado está - R. Carr. Por otra parte, opiniones favorables al - caciquismo se encuentran en las contestaciones de Ramón y Cajal y Emilio Pardo Bazón al cuestionario de Joaquín Costa. J. Plá dice -y no le faltan razo

nes- que el caciquismo ha sido "el instrumento --- más sólido, más eficaz, más arraigado, más espontáneamente popular que había tenido el constitucionalismo español para subsistir". J. Plá, Historia, - tomo I, pág. 36, En 1932, Unamuno dice que el caciquismo "es la organización verdaderamente popular -democrática- de un pueblo". Sin embargo, en 1915 había escrito: "Conozco distrito rural cuya verdadera opinión dominante, por pobre que la supongamos, tiende hacia la reforma agraria y la supresión de los males del caciquismo, y está representado - por un gran propietario latifundioso, feroz cacique y tirano de los mismos que le han votado. Sus mayores enemigos son los que por miedo o por venta le dieron o le vendieron sus votos". Ambos artículos están incluidos en Elías Díaz, Unamuno, pensamiento político, Tecnos, Madrid, 1966, pág. 708---710 y 474-477, respectivamente.

- (101) J. Fontana, al hablar de los dos regeneracionismos, hace una dura referencia a Maura. "Tampoco hay que confundirle -está Fontana hablando de Costa- con - esos gobernantes regeneracionistas que no regeneraron nada. Cuando Maura contestaba en 1901 a la encuesta sobre Oligarquía y caciquismo como la actual forma de gobierno en España, iniciada por Costa, lo

hacía con una noble retórica moralizante de patricio que contempla con horror los vicios de la Patria, y en especial el falseamiento de su vida política: "De bajo de la mentida armazón constitucional, lo que de veras existe es un cacicato, editor de La Gaceta y - distribuidor del presupuesto". Pero cuando, unos años más tarde, se encontrase en el poder y tuviera que - convocar unas elecciones, encargaría la misión de organizarlas, como ministro de la Gobernación, a un muñidor tan notorio como Cierva que había aprendido -- las triquiñuelas del oficio de "gran elector" en su feudo de Mula. Con ello, Maura demostraba que el "ca cicato editor de La Gaceta y distribuidor del presupuesto" le parecía tolerable, a condición de actuar él solo como cacique máximo. Costa era hombre de --- otro linaje". J. Fontana, en el prólogo del libro de C.J.G. Cheyne, Joaquín Costa, el gran desconocido, - Ariel, Barcelona, 1972, pág. 9.

(102) Un comentarista dice: "Difícilmente existirá otra ley, entre las muchas promulgadas en España, que haya tenido que ser objeto de tantas aclaraciones como la electoral de 8 de Agosto de 1907 (...). En algunos de sus artículos resulta confusa, en otros deficiente y en muchos incompleta". F. Sans y Buigas, Manual de - legislación electoral, Barcelona, 1914.

- (103) "Pocas legislaciones han manifestado con una más pomposa ostentación que la legislación electoral española la voluntad de proteger la libertad y la sinceridad del voto, de asegurar la representación exacta y fiel de la voluntad nacional (...) muchas de las disposiciones que ella contiene podrían -- servir como modelos.. si ellas fueran observadas y respetadas". Etienne Flandin, Institutions Politiques de l'Europe contemporaine, tomo V, Espagne-Val d'Andorre, H. Le Soulier, París, 1914, pág. 160-161 (Tr. F.C.).
- (104) Sobre dicha ley en general ver: Manuel Sanmartín Puente, Tratado de Derecho electoral español, Reus, Madrid, 1921, 3 vols.; José Lon y Albareda, Nueva ley electoral de 8 de Agosto de 1907, Gaceta de Madrid, Madrid, 1907. Y el citado libro de Sans y Buigas.
- (105) El decreto 8-V-31 rebaja la edad a los 23 años. - La Constitución de 1931 lo confirma. Asimismo la constitución instaure el voto femenino.
- (106) Ver la R.O. de 19-VI-1909 sobre deudores de fondos públicos (art. 3º, apartado 5º). También la R.O. circular de la misma fecha. Hay referencias a la capacidad para votar en los artículos 19, 42, 53 y 87 de la ley que comentamos.

- (107) Entre la legislación complementaria ver la R.O. 24-IV-1909; R.O. 24-IV-1909; R.O. 30-IV-1909; R.O. 30-IV-1909; R.O. 23-VII-1917; R.O. 15-II-1918. -- Ver también el artículo de P. Villalada, La obligación del voto en la nueva ley electoral, "Razón y Fe", vol. 24, 1909, pág. 58.
- (108) El decreto 8-V-31 establece que pueden ser elegibles las mujeres, los sacerdotes; y que la edad mínima requerida es de 23 años.
- (109) Derogado por el decreto 8-V-31.
- (110) Este último también derogado por el mismo decreto.
- (111) Ver la modificación que establece el decreto de 8 de Mayo de 1931.
- (112) El artículo 14 señala que "las operaciones relativas a la formación del censo electoral se realizarán en lo sucesivo por la dirección del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública".
- (113) Modificado por la circular de 16 de Octubre de 1933.
- (114) Modificado por la circular de 16 de Octubre de 1933.

- (115) "En tales listas figuraban únicamente aquellos a quienes se suponía que habían de apoyar a los candidatos oficiales; y si el número de estos electores era insuficiente, se repetían los mismos nombres una y otra vez. Hasta los muertos eran conjurados en sus tumbas, y, en una ocasión, un cementerio entero, setecientosm muertos en total, dió su voto, resultando edificante el ver que, aunque en vida estos setecientos votantes habían sido absolutamente analfabetos, todos ellos habían aprendido a leer y a escribir después de muertos". G.-Brenan, El laberinto, pág. 6
- (116) Entre la más abundante legislación complementaria sobre el tema, ver: sobre el censo electoral en general R.D. 23-VII-1917, R.O. 5-IV-1915, R.O. -- 7-XI-1909, R.D. 17-V-1909, R.D. 23-VII-1917; R.R. O.O. 20-VIII-1917, R.O. 11-IV-1923, R.O. 9-V-31, R.O. 10-VII-1918, ley 2-III-1917, R.O. circular 7-IX-1916, Circular 16-VII-1916, circular 5-V-1912, Acuerdo 24-II-1912, circular 2-XI-1911. Sobre la Junta Central, R.O. 26-VIII-1907, Circular de la Junta central de 23-III-1921. Sobre las juntas -- provinciales, R.O. 26-VIII-1907, R.O. 16-IX-1907, R.O. 2-XII-1907, circular Junta Central 3-II-1909, R.D. 13-24 de VI-1910, R.O. 4-XI-1912, Circular -

1-II-1915, circular 28-III-1921. Sobre juntas municipales, R.O. 26-VIII-1907, R.O. 16-IX-1907, R.O. 14-I-1908, R.D. 31-XII-1908, R.O. 12-I-1909, Circular 30-III-1910, Circular 20-IV-1910, R.O. 18-24--VI-1910, R.O. 21-I-1911, R.O. 23-VII-1917, circular 28-III-1921, R.D. 21-II-1917. Sobre listas --- electorales, R.O. 8-I-1908, R.O. 27-II-1908, circular 23-VI-1909, circular fiscalía del T.S. 1-VIII-1915, R.O. 5-II-1918, circular 10-VII-1918, R.O. 5-XI-1921, R.D. 13-VI-1919. Sobre financiamiento - del censo electoral, R.O. 12-I-1909.

- (117) Ley 15-V-1894, ley 18-VI-1895, ley 2-VIII-1895, -- ley de 28-VI-1898, ley 7-VIII-1899, ley 20-II-1900, ley 24-III-1902. Ver también la R.O. circular de -- 22-VIII-1910.
- (118) Sobre colegios electorales puede consultarse la -- R.O. 8-I-1908, R.O. 20-I-1909, R.O. 11-IV-1923.
- (119) Este último punto fue derogado por el decreto de 8 de Mayo de 1931.
- (120) Ver artículos 25 a 27 de la ley. Además la legisla ción complementaria siguiente: R.O. 13-IV-1909, -- R.O. 24-IV-1909, circular Junta Central 30-III-1910, R.O. circular 16-IV-1910, circular Junta Central -

20-IV-1910, circular Junta Central 26-IV-1910, R.O.  
19-II-1914, circular 4-II-1916.

- (121) Derogado por el decreto 8-V-1931.
- (122) Sobre los interventores, ver también la R.O. 24-IV-1909 y la R.O. 27-IV-1909.
- (123) M. M. Cuadrado dice al respecto: "Cuando el 1 de Mayo de 1910 se pone en práctica por primera vez (la ley de 1907) se produce un acontecimiento sin precedentes: 119 candidatos que se presentan en seis circunscripciones (Lugo, Burgos, Valladolid, Pamplona, Murcia y Cádiz), nueve capitales de provincia que eligen un diputado (Pontevedra, Orense, León, Zamora, Salamanca, Cáceres, Palencia, Logroño y Castellón) y 92 distritos son declarados electos sin necesidad de someterse a votación, al ser proclamados únicos candidatos. De esta manera, --- 1.393.000 electores aproximadamente, el 30 por cien del censo electoral, se veía privado del ejercicio del sufragio, precisamente cuando la ley recién estrenada declaraba obligatorio el voto". M.M. Cuadrado, Elecciones, vol. II, pág. 760. Ver gráficos en dicha página y los apéndices finales donde se comprueban los efectos del artículo 29 en las restantes elecciones de la Monarquía. Como ya se ha -



dicho en nota anterior, el artículo 29 fue derogado por el decreto de 8-V-1931.

- (124) Ver también, circular 25-IX-1909 y circular 18-XI-1909.
- (125) Ver también R.O. 18-24-VI-1910.
- (126) Ver circular Junta Central 2-III-1909, circular Junta Central 5-XI-1909, R.O. 7-XI-1909, Circular 10-VII-1918 y R.O. 11-IV-1923.
- (127) Ver circular 2-III-1909, R.O. 13-IV-1909, circular 19-IV-1910, R.O. 2I-I-1911 y R.O. 11-IV-1923.
- (128) Ver también R.O. 24-IV-1909, R.O. circular 17-II-1910 circular 25-I-1913, acuerdo 25-II-1913 y R.O. 27-IV-1909.
- (129) Ver art. 39.
- (130) Ver artículo 48 de la ley. También R.O. 18-24-VI-1910
- (131) Ver R.D. 10-L-1913, R.D. 27-XI-1920, R.D. 6-IV-1923.
- (132) Ver R.O. 23-VI-1917.
- (133) El artículo 11 del decreto de 8 de Mayo de 1931 modifica estos requisitos de proclamación exigiendo haber obtenido el 20 por ciento de los votos escru-

tados. Una nueva modificación es establecida por el apartado d) del artículo único de la ley electoral - de 27 de Julio de 1933.

(134) Sobre el escrutinio general ver R.O. 15-IV-1910 y circular de 20-IV-1910.

(135) Ver Francisco Aguado Arnal, Jurisprudencia electoral del Tribunal Supremo (1910-1916), ordenada, concordada y seguida de varios estudios, Zubiri y Zarza, Bilbao, 1920.

(136) Ver artículo 53 que detalla todo este proceso. Por su parte el artículo 12 del decreto de 8-V-1931 suprime este informe del Tribunal Supremo.

(137) Sobre el acto de escrutinio, las certificaciones y los recursos ver también: R.D. 19-V-1909, Reglas 9-II-1913 (Gracia y Justicia), Reglas 3-VII-1918 (Gracia y Justicia), acuerdo del tribunal de Actas protestadas de 30-IV-1923.

(138) Ver también R.O. 19-XII-1917.

(139) Ver también sobre documentos electorales: R.O. 30-XII-1907, Resolución de la Dirección General del -- Timbre de 16-VI-1910, R.O. 29-XI-1920.

(140) Ver reglas 3-VII-1918 (Gracia y Justicia).

- (141) Ver R.O. 20-II-1903, acuerdo 20-IV-1903, R.O. circular 24-III-1916 y circular 1-IV-1923.
- (142) A. Rovira i Virgili, La representació proporcional en el sufragi universal, Barcelona, Llibreria espanyola, 1910, "El Debate" de Madrid inició en -- 1911 una campaña favorable a la representación -- proporcional. Ver Oscar Alzaga, El partido Social Popular Español ante la problemática de la representación política, "Boletín informativo de Ciencia Política", nº 10, Agosto, 1972, pág. 76. También los autonomistas gallegos apoyaban la representación proporcional. Ver las ya citadas conclusiones de la ASamblea de Lugo de las Irmandades de Fala en que se pide la representación proporcional. V. Risco, El problema político, pág. 238-239.
- (143) En aquel verano de 1919 se hizo en Cataluña, y -- desde el órgano de la Lliga, una gran campaña proporcionalista. Ver los artículos de Rafael Marquina, La representació proporcional i els partits polítics, "La Veu de Catalunya", 9, 10, 12, 14, 19 y 20 de Agosto de 1919; Martí Esteve, La representació proporcional y el sufragi per llistes, "La -- Veu", 27 de Agosto de 1919, y El sufragi universal i la representació proporcional, "La Veu", 17 de

Agosto de 1919; Editorial, La representació proporcional i l'opinió catalana, "La Veu", 9 de Agosto - de 1919; A. Rovira i Virgili, La representació proporcional triunfa a Italia, "La Veu", 15 de Agosto de 1919.

(144) José Ortiz de Burgos, La representación proporcional, Madrid, 1921-1923, pág. 152. En dicha obra se encuentra un excelente resumen de los proyectos de reforma de estos años, pág. 151-170.

(145) J. Ortiz de Burgos, La representación, pág. 152.

(146) Manuel Giménez Fernández hace una crítica del proyecto en su obra Contribución al estudio del moderno Derecho Electoral, Imprenta Mejías y Susillo, Sevilla, 1924, pág. 71. No he podido consultar el libro pero hay párrafos reproducidos en O. Alzaga, -- El partido Social Popular, pág. 74-75.

(147) De hecho el mismo conglomerado político que la vez anterior, añadiendo a la Lliga (Cambó) y sin ningún representante reformista. Se mantienen cuatro liberales, un republicano y un socialista.

(148) Una transcripción del anteproyecto de Bugallal, que no llegó a publicarse nunca oficialmente, se encuentra en el libro de Ortiz de Burgos, La representación

proporcional, pág. 166-170. Las innovaciones principales del Anteproyecto de Ley de Bases -que es - lo que había formulado Bugallal- eran: un sistema de representación proporcional auténtico (no como el anterior de Burgos Mazo) que con alguna pequeña variante coincidía con el llamado sistema D'Hondt, la circunscripción provincial, las listas cerradas en las que se podían tacher nombres. Dicho anteproyecto, que llevaba fecha de 23 de Abril de -- 1921, estaba constituido por un preámbulo y diez - bases.

- (149) Ver una extensa referencia a todo ello en el artículo de O. Alzaga, El Partido Social Popular, pág. 76-84. También proponía dicho partido el voto femenino, ver ídem, 86-90.
- (150) Esta es la opinión de O. Alzaga, El Partido Social Popular, pág. 75. Para la posición de Sánchez Guerra en 1923 ver ídem. pág. 75-76.
- (151) Ver apéndice al final.
- (152) Ambos anteproyectos pueden consultarse en R. Sainz de Varanda, Colección de leyes, pág. 545-570 y 534-601.
- (153) Ossorio y Gallardo, Parlamento y gobierno, Madrid, 1930. Incluye una propuesta de ley sobre represen-

00220

C A P I T U L O   T E R C E R O

LA LEGISLACION DEL GOBIERNO PROVISIONAL PARA  
=====

LAS ELECCIONES A CORTES CONSTITUYENTES  
=====

La legislación electoral para las elecciones a Cortes constituyentes es una de las primeras tareas del Gobierno provisional. A pesar de la enorme trascendencia que tiene esta legislación los historiadores de esta fase, con alguna excepción, ignoran, subestiman o no comprenden dichas disposiciones. Singularmente importante es el decreto de 8 de mayo (publicado en la Gaceta, el 10) que supone una revisión a fondo de la ley electoral de 1.907. Su trascendencia a lo largo de la República es uno de los puntos centrales de este trabajo. Sin embargo, en gran número de investigaciones sobre la República, e incluso sobre las elecciones en la República, no es debidamente analizado.

Antes de incidir de pleno en los detalles de esta legislación, debemos hacer una alusión, cuando menos, al clima de gran euforia general ante el nuevo régimen que provoca una profusa legislación reformista. Es en estos meses de Abril, Mayo y Junio de 1931 cuando se promulgan los primeros decretos reorganizando el ejército, dictando una importante legislación laboral, tomando la iniciativa en materia de enseñanza, intentando resolver el delicado

momento monetario y frenando la huída de capitales al ex tranjero, decretando las primeras normas de reforma agraria, política, religiosa, etc. La República tenía que ganar adeptos y el Gobierno provisional -que era la perfecta encarnación del republicanismo del 14 de Abril- puso en marcha una enorme cantidad de decretos tendentes a -- responder a las esperanzas republicanas de las clases medias (construcción de escuelas, reforma del Ejército, relaciones con la Iglesia), asegurar un tranquilizante orden público y económico entre la burguesía, y nuevos apoyos entre las clases obrera y campesina.

Miguel Maura refleja un poco ingenuamente en sus memorias (1) este clima: "Con verdadero entusiasmo y fervor patriótico comenzó el Gobierno sus tareas. Estábamos sus componentes acuciados por el deseo de acertar, de -- realizar obra constructiva y duradera. Trabajábamos intensamente. Cada cual en su departamento procedió a la -- revisión de las normas que le regían desde tiempo inmemorial". José Plá escribió tendenciosa pero gráficamente : "La lectura de la "Gaceta" de este período produce una -- sensación de mareo, con su vendaval de dimisiones, nombramientos, destituciones, ceses, ascensos, jubilaciones, -- permutas, desplazamientos... !por centenares! Se crean -- nuevas instituciones; otras desaparecen; se derogan, mo-



difican, interpretan, aclaran viejas leyes, los decretos se suceden sin parar. Todo cambia de nombre, de signo, - de matiz..." (2). Efectivamente así era y, lógicamente, así había de ser. Y en este "vendaval" de literatura legal las disposiciones referentes a materia electoral -tan importantes, como veremos- quedan, desde el punto de vis--ta de los historiadores, algo postergadas. Intentaremos, en las páginas próximas, detallarlas. Para hacerlo de manera ordenada lo dividiremos en tres partes: Disposicio-nes sobre el censo electoral, sobre el decreto que aco-mete la reforma de fondo y sobre la legislación complementaria.

=====

I.- EL CENSO ELECTORAL.

=====

Un Real Decreto de 6 de Marzo de 1931 (3)-es decir, antes de la proclamación de la República- dejaba en suspenso hasta 1932 la revisión del censo electoral. La importancia de las próximas elecciones a constituyentes hacía necesario que se efectuara una revisión del censo. - Esto se hace en el decreto de 25 de Abril de 1931 (4), - muy extenso y que tiene gran importancia en la composición del cuerpo electoral que votará en las constituyentes. Veamos las principales modificaciones del mismo:

1. Normalmente los decretos referentes a las cuestiones del censo electoral iban firmados o bien por la Presidencia del Gobierno o bien por el Ministro de la Gobernación. El Real Decreto de 6 de Marzo a que antes hacíamos referencia, ya iba firmado por el Ministro de Trabajo -en aquel entonces Gabriel Maura Gamazo-. El presente decreto, además de ir firmado por el Ministro de Trabajo de la República -Francisco Largo Caballero-, encarga al Ministerio de Trabajo la rectificación del Censo Electoral, "valiéndose de la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de la Estadística y de los

Organismos que en el presente decreto se citan". Esta mo  
dificación parece responder a la voluntad de que el censo  
electoral se hiciera con la máxima honestidad posible y  
bajo un control muy directo del Gobierno, que -a través  
del Ministerio de Trabajo- dirigiera al Instituto Geográ  
fico, Catastral y de Estadística que es quien, según los  
artículos 11 y 14 de la Ley Electoral de 8 de Agosto de  
1907, debía formar, custodiar y rectificar el censo elec  
toral.

2. Tienen derecho a ser inscritos en el censo elec  
toral los españoles varones de 23 y 24 años, además, na  
turalmente, de los mayores de 25. Con ello, aunque no se  
explicita, se da a entender que se rebaja la edad electo  
ral, cosa que se verá confirmada en el decreto de 8 Mayo  
1931. Esta ampliación tácita del cuerpo electoral respon  
día también a democratizar el sufragio y atraerse a gente  
joven presunta republicana. En el mismo sentido de faci  
litar la inscripción en el censo, podemos incluir el ar  
tículo adicional al decreto mediante el cual se faculta  
a los juzgados municipales para que gratuitamente facili  
ten a cuantos lo soliciten, volantes sellados en los que  
se especifique la fecha de nacimiento. Todo ello, natu--  
ralmente, a efectos de comprobar la edad mínima.

3. Las Juntas municipales del censo electoral establecerán cuantas Oficinas de Información sean necesarias. En ellas se expondrán al público las listas electorales de todo el término municipal que han servido para reelegir las últimas elecciones. Los electores en ellas inscritos podrán así apreciar los errores que contengan para que sean modificadas. Estas oficinas harán saber el sitio o lugar en que se deba comparecer ante el Tribunal del censo electoral para rectificar la inscripción, subsanar el error o solicitar la inclusión. Estas Oficinas de Información tienen como misión agilizar los trámites facilitando la rectificación del censo.

4. Más importancia tiene la creación de un nuevo organismo: los Tribunales del Censo Electoral. En ellos se adoptan decisiones importantes respecto a la inclusión ó no en el censo de posibles electores. Intentaremos ordenar sus funciones y cometidos tal como se regulan en el presente decreto:

a) Estarán constituidos por un Presidente y dos adjuntos, nombrándose también suplentes de unos y --- otros, asistidos por dos funcionarios del Estado, la Provincia ó el Municipio. En el artículo 4º del decre

to que comentamos, se regula la manera de nombrar estos funcionarios. Los Tribunales serán tantos como -secciones electorales existan.

b) Serán nombrados por las Juntas Municipales del Censo electoral en forma análoga a la que sirve para nombrar a los Presidentes y adjuntos de mesas -electorales (según el artículo 36 de la Ley 8.VIII.1907).

c) Ante estos Tribunales comparecerán, por sí ó por representación, todos los españoles con derecho a ser incluidos en el censo electoral.

d) Se constituirán -el día 9 de Mayo a las 8 de la mañana- en los locales que sirvieron para llevar a cabo la votación en las últimas elecciones de concejales. Una vez constituidos admitirán y resolverán cuantas peticiones ó reclamaciones se presenten. Cada caso será tratado según un procedimiento muy sumario que -se regula detenidamente en el artículo 6º del decreto.

e) Estos tribunales estarán en funcionamientos los días 9 y 10 de Mayo. Una vez terminada la segunda sesión se procederá a formar dos listas -una de las -"altas" y otra de las "bajas"- que resulten del procedimiento seguido. De todo ello, se extenderá acta, --

consignándose las protestas que sobre las resoluciones de los Tribunales formulen los interventores.

f) Todo este material -debidamente firmado- se entregará a la Junta Municipal del censo electoral.

g) Las Juntas Municipales deben facilitar a los Tribunales del Censo una serie de documentos que se detallan en el artículo 10 del decreto que comentamos.

5. De hecho, este nuevo organo que interviene en la formación del censo, el Tribunal del Censo electoral, -- realiza buena parte del trabajo que correspondía, en --- elecciones anteriores, a la Junta del Censo. Su creación obedece, fundamentalmente, a la necesaria rapidez para tener el censo a punto ante la convocatoria, que se quería inmediata, de elecciones. Y esta rapidez -llevada a cabo por el criterio descentralizador que preside la creación de estos Tribunales- es un dato importante a retener y subrayar. Los plazos de este decreto, que están estrictamente fijados, son extraordinariamente cortos. Tanto es así que, aunque el decreto esté fechado el 25 de Abril, al no aparecer en la Gaceta hasta el 29, hay alguno que no se puede cumplir por tener que empezar el 28 ó 29. En definitiva, entre estas fechas y el 25 de Mayo debía estar publicado el nuevo censo con todas las altas y bajas

corregidas, período notablemente corto si tenemos en cuenta las variaciones que han de efectuarse. Hay que hacer notar que en el artículo 12 del Decreto se amplian los plazos en cinco días a Baleares, Melilla y Ceuta, y en diez días para las Islas Canarias. Este aspecto de la rapidez es el que más destaca Nicolás Pérez Serrano al comentar este decreto diciendo que organizaba un "procedimiento rápido que permitiera en plazo brevísimo tener -- una lista complementaria de las altas y bajas resultantes en cada una de las secciones electorales de la Nación" - (6).

6. Otra innovación importante del Decreto es la posibilidad de los partidos políticos de intervenir en las operaciones que efectúan los Tribunales del Censo Electoral. En el art. 7º no se habla de partidos sino de agrupaciones políticas y se señala el modo de designación, el número y los derechos de los interventores. Son designados, o bien por los actuales concejales de elección popular (es decir los candidatos republicanos que triunfaron en las elecciones del 12 de Abril) o por un núcleo de treinta vecinos que sean electores de la sección correspondiente. En ningún caso el número de interventores por sección puede exceder de seis. Los interventores pueden solicitar de los ciudadanos que comparezcan ante el

tribunal, las aclaraciones pertinentes y elevar, en su caso, la protesta a dicho tribunal, el cual lo consignará en el acta que se firma al final de cada sesión.

7. Una vez los Tribunales del Censo hayan entregado las listas y documentos adjuntos a las Juntas Municipales, éstas se reunirán en sesión permanente. En el caso de existir protestas las resolverán siguiendo unos -- trámites consignados en el art. 8 del Decreto. Una vez -- realizados dichos trámites serán remitidos a la correspondiente Sección Provincial de Estadística que cuidará de la inmediata publicación de las listas de altas y bajas, vigilando la corrección de pruebas y designando los funcionarios que han de realizar el trabajo.

8. El artículo 11 asigna determinadas funciones -- asesoras a los funcionarios del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística o a los que dicho Instituto designe a tal efecto. Además el artículo 13 otorga poderes a la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística para que cuando la legitimidad de los resultados sea sospechosa compruebe sobre el terreno la veracidad de los mismos. Con ello se otorga a dicha -- Dirección General un derecho superior en última instancia de la probidad del censo efectuado por los otros organis



mos. Pero hay que insistir que según este decreto, las piezas fundamentales son, en primer lugar, los Tribunales del Censo; después, con un control bastante directo, las Juntas Municipales; y solo en última -aunque suprema- instancia, el Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística.

9. Los dos últimos artículos (14 y 15) se refieren a la financiación de los gastos que originan los Tribunales del Censo, las Juntas Municipales u otras operaciones electorales, gastos que serán sufragados por los Ayuntamientos y Diputaciones, concediéndose por ello una ampliación de crédito de 275.500 pesetas en los Presupuestos vigentes.

Una vez visto con detalle ambos decretos, intentaremos resumir el sentido político de los mismos. Ya hemos visto el marco en que se produjeron: el del inicial optimismo reformista republicano. Era, como puede verse, - un decreto que pretendía lograr lo que se suele llamar - pureza democrática, es decir, un censo bien hecho y con garantías para el individuo. Pero, por encima de todo, - era necesario una cosa: la rapidez en efectuarlo. Para -

conjugar estas tres cualidades el decreto propone medidas en tres direcciones:

1) Para que el censo esté hecho con honestidad se pone la confección del mismo bajo la dirección y tutela de un organismo del Gobierno: el Ministerio de Trabajo. Además se crean dos figuras nuevas que garantizan que la -- tramitación se efectuará limpiamente : los Tribunales del Censo electoral y los interventores como representantes de los partidos políticos que fiscalizan la actividad -- de dichos tribunales.

2) La democratización del censo se lleva a efecto sobre todo al rebajar la edad de inscripción en el censo a 23 años y, también, a la voluntad implícita en todo el decreto de acercar los organismos burocráticos a los ciudadanos (Oficina de Información y Tribunales electorales - en cada sección) descentralizando así las funciones de la Junta del censo.

3) La rapidez en todo el proceso de rectificación - del censo obedece, sin duda, a la voluntad de convocar - elecciones aprovechando el clima emocional surgido el 14 de Abril y que hacía preveer que los electores podrían, en las urnas, dar el triunfo a la coalición republicano-socialista tan exactamente representada por el Gobierno

provisional. Esta parece ser la tesis más verosímil, por ser políticamente, la más correcta. Sin embargo hay otras que igualmente deben ser tomadas en cuenta. Por ejemplo, Miguel Maura, entonces Ministro de la Gobernación, explica: "La composición del Gobierno provisional, heterogéneo por naturaleza y por las circunstancias de su posición, hacía delicada la postura del régimen. No debía correrse el riesgo de que esa coalición, de tan dispares y hasta contrapuestos elementos, se dislocase un día, quedando - España huérfana de mando. Esta fue la principal consideración que movió a los Ministros a mantener la tesis de acudir sin demora a las elecciones a Cortes Constituyentes, para crear cuanto antes el órgano que estabilizara y garantizara la vida de la República" (7). Posiblemente los republicanos de izquierda y los socialistas no podrían dar honestamente esta razón por ser, dado que lo que esté en juego es demasiado importante, excesivamente ingenua aunque es comprensible que la utilice un hombre como Miguel Maura. El mismo Maura dice también -quejándose de una injusta y deshonesta crítica de El Debate- que las elecciones a Constituyentes habían sido "perentoriamente exigidas por las derechas" (8). Ello es cierto con toda probabilidad dado que el único argumento de las derechas ante el resultado de las elecciones del 12 de Abril

era decir que en las próximas el cuerpo electoral mostraría claramente que su voluntad no estaba con los republicanos (9). Pero en cualquier caso las razones de Maurra no creemos fueran las colectivas del Gobierno provisional. En realidad este era consciente de las contradicciones internas (que se pusieron de manifiesto, por ejemplo, en la indecisión ante los sucesos del 10 y 11 de Mayo), pero no solo del peligro de las mismas sino también de la necesidad de asegurar el régimen (no solo el Gobierno) y de normalizar la vida política del país (10).

Un decreto del 5 de Mayo completa la legislación en materia de censo electoral para este período. Es significativa por cuanto se puede colegir una voluntad -ya antes señalada- de ampliar al máximo el cuerpo electoral, pero, sobre todo, de intentar recoger el voto de capas sociales susceptibles de votar en la coalición republicana. Dicho decreto declara subsistente el artículo 15 de la Ley Municipal (estaba vigente la de 2 de Octubre de 1877) en la que no se exigía a los funcionarios públicos el plazo de dos años para ser empadronado en el término municipal. Con ello se da base legal para que los traslados, nombramientos y permutas de funcionarios, muy numerosas en este período, no puedan ser incluidos en el nuevo censo rectificado y reportar su voto a las elecciones a Cortes Constituyentes.

00235

Por último, el artículo 1º del Decreto de 5 de Junio dice taxativamente que "las elecciones a diputados a Cortes Constituyentes se verificarán por el censo electoral rectificado en virtud del Decreto del Ministerio de Trabajo y Previsión, fecha 25 de Abril último".

=====

II.- EL DECRETO DE 8 DE MAYO DE 1931

=====

La principal reforma electoral producida durante la República, fue, sin duda, el decreto de 8 de Mayo de 1931. Dicho decreto hace modificaciones sustanciales a la ley de 8 de Agosto de 1907, modificaciones que en su casi totalidad se mantendrán intactas a lo largo de los años de la República. Sólo la Constitución y la ley de 27 de Julio de 1933 hacen pocas -aunque importantes- transformaciones, dando rango de ley a casi la totalidad de las disposiciones de este decreto. Se puede considerar, por tanto, que lo dispuesto aquí es esencial dentro de la legislación vigente en las elecciones republicanas, aunque debe tenerse en cuenta, al analizar globalmente éstas, las reformas posteriores.

¿De quién es la paternidad de este decreto? No he llegado a ninguna conclusión respecto a ello. Los datos que tengo son los siguientes. En primer lugar, el decreto va firmado por el ministro de la Gobernación Miguel Maura. Nada -ni nadie- indican que él sea el inspirador. J.M. Trias de Bes habla de que la fórmula de circunscripciones amplias y escrutinio mayoritario era debida a ---

"un catedrático de Ciencias, significado político de izquierdas" y que la inspiración general provenía del partido socialista (11). Suponemos que Trías se refería a José Giralt, de Acción Republicana y Catedrático de Ciencias. Sin embargo, tampoco queda claro qué parte tiene Giralt y cuál los socialistas. Si, como en las novelas de crímenes, intentamos ver cual es el móvil de la reforma, advertimos que a quienes beneficia es a los republicanos de izquierda y a los socialistas que en muchas circunstancias se presentarán coaligados. Estas son las conjeturas posibles; una conclusión apoyada en testimonios más de primera mano no la hemos encontrado.

#### A.- LA EXPOSICION DE MOTIVOS.

Este decreto viene precedido de una sintomática exposición de motivos que ayuda a ver gráficamente la ideología y los afanes de la coalición republicana que constituía el Gobierno provisional y que, como hemos dicho antes, era reflejo exacto del clima reinante tras el 14 de Abril.

En primer lugar esta exposición de motivos razona - que el decreto se hacía indispensable por la necesidad -

de "acudir a la soberanía popular para que ésta se dé a sí misma su Ley fundamental". Ello solo ya implica una - clara crítica a la legislación electoral de la monarquía por cuanto se deduce que, sin las modificaciones de este decreto, era imposible que fuera oída la opinión popular. Por otra parte, intenta justificar desde un punto de vista jurídico-formal el decreto, diciendo que el 13 de septiembre de 1923 -golpe de Estado de Primo de Rivera- había sido "rota la normalidad jurídica de la vida nacional"; es decir que no había sido el 14 de Abril, al proclamarse la República, sino mucho antes, con la implantación - de la Dictadura, cuando se suspendió el régimen jurídico normal del país la constitución del 76. Este matiz puede deberse a la influencia en la redacción del ministro de la Gobernación Miguel Maura y del Presidente del Gobierno provisional Niceto Alcalá Zamora, ex-monárquicos y -- conservadores que posiblemente sin el golpe de Estado de Primo de Rivera nunca hubieran militado en las filas republicanas. Ambos aspectos, crítica a la estructura del -- sistema monárquico -al denunciar el sistema electoral como impedimento para conocer la voluntad popular- y crítica jurídicista al mismo, ejemplifican muy bien las tendencias contradictorias existentes en el seno del Gobierno provisional.



También en la exposición de motivos se expone el propósito de convocar "en plazo breve" las elecciones a Constituyentes. Ya al comentar el decreto de 25 de Abril nos extendíamos ante este acelerado ritmo en cumplir los plazos necesarios para tener preparado el censo. Aquí -- la alusión es explícita y terminante.

A continuación se especifica la acusación concreta y fundamental al sistema electoral vigente: "el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales dejaba abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas conocidas". En ello -- también se reconoce una acusación tradicional del republicanismo intelectual español a los mecanismos electorales y del que hemos tratado ampliamente en el capítulo -- segundo. Caciquismo es una palabra mágica en la política española de los siglos XIX y XX: todos critican al caciquismo; todos, naturalmente, incluyendo los que sistemáticamente se aprovechan de él. Por una vez, sin embargo, parece que se quiere acabar con el caciquismo a través de este decreto; por lo menos se toman medidas que logran, si no desterrarlo por completo-- que eso no se consigue -- mediante leyes--, sí facilitarlo menos : circunscripciones provinciales y supresión del artículo 29 de la Ley de --

1907 fundamentalmente. Además se toman otras medidas de tipo coactivo-judicial y registral encaminadas a "perseguir la compra de votos", a asegurar la "libre emisión del voto y conseguir que éste sea representación de la voluntad nacional". Queda claro, sin embargo, que el cambio principal es la supresión de los distritos y la creación de las circunscripciones provinciales.

Es característica de la mentalidad del Gobierno -- provisional -- sobre todo de sus elementos republicanos moderados -- un párrafo donde se quiere dejar claro la imparcialidad de las medidas anticaciquiles. En él se dice que el sistema anteriormente vigente -- el de distritos pequeños uninominales -- "no solo no perjudicaría a los candidatos republicanos sino que más bien les favorecería, -- por cuanto los vicios mismos del sistema hacen que muchos de los elementos que antes fueron adversos hoy se hayan puesto al lado del Gobierno". En otras palabras: si antes las elecciones se organizaban desde el Ministerio de la Gobernación y ganaba quien estaba en el Gobierno, hoy que estamos nosotros sucederá lo mismo pero para demostrar -- que nuestros intereses no son partidistas sino que queremos auscultar realmente la voluntad popular, promulguemos un sistema más imparcial. Sin querer abusar de algo tan

difícilmente verificable -y tan justamente discutido- como es el "espíritu del 14 de Abril" (en el sentido de la honesta -y equivocada- convicción de que se podía construir una "Republica -conciliadora- para todos", creo que no es atrevido el decir que este párrafo lo podemos situar en esta dirección. Y, al margen de la posible retórica que lleve implícito, está plenamente justificado dado la letra y el espíritu de este decreto en particular y de toda la Legislación de este período en general.

Particular interés tiene la supresión del Tribunal Supremos como órgano que deba entender de las reclamaciones electorales, Mediante el decreto esta función debe desempeñarla la Asamblea Constituyente. Decimos particular interés por cuanto el motivo principal que se alega es el de la rapidez en resolver estas reclamaciones, sin tener en cuenta los riesgos que tan sistema implica.

Por último hay una insistencia final muy explícita en declarar que se han procurado hacer el menor número - posible de modificaciones en la Ley de 1907, "dejando a las Cortes la redacción y aplicación de una nueva". Y se añade: "los cambios que por este decreto se establecen - son los estrictamente indispensables, y aún el principal de ellos -cambio de distritos por circunscripciones- ni siquiera representa una innovación, puesto que el segundo

de estos sistemas es sustancialmente el mismo que venía aplicándose en aquellas capitales que elegían más de un representante". Ello es parcialmente exacto y ya lo veremos más adelante con detalle, pero lo que queremos subrayar ahora es la voluntad en demostrar por una parte que el Gobierno provisional debía legislar muy poco y, por otra, el creer que una Ley electoral es algo lo suficientemente importante como para que sea ampliamente discutida en una asamblea representativa. Destaquemos también el encargo hecho a las Cortes futuras: la tarea de realizar la reforma total de la Ley y la elaboración de un nuevo texto. Ello constituirá un proyecto que, como veremos, será acariciado por casi todos los programas de Gobierno que se sucederán a lo largo de la República sin que fuera realmente llevado a término por ninguno.

#### B.- LEGISLACION VIGENTE

Los artículos 1, 15 y 16 determinan la Legislación vigente para las Constituyentes con perfecta claridad. En el artículo 1º se señala que la Ley electoral de 1907 se modifica por los artículos del decreto "al solo efecto de la elección para Cortes Constituyentes". Ello enlaza per

fectamente con lo que hemos dicho al comenzar la exposición de motivos: se deja la labor de hacer una Ley electoral a las nuevas Cortes y se quiere dar alcance mínimo a este decreto. El que ésto después no se consiga -como se verá- no estaba calculado al elaborar estas modificaciones (12).

Por su parte el art. 15 dice que "en cuanto no se opongan a lo dispuesto en el presente decreto quedan subsistentes todos los preceptos de la Ley electoral de 1907". Además el artículo señala que "por los Ministerios de Trabajos y Previsión y Gobernación se dictarán las órdenes necesarias para el cumplimiento de este decreto". Con lo cual queda perfectamente delimitado el ámbito de aplicación del decreto -sólo para las elecciones a Constituyentes- y la Legislación vigente para las próximas elecciones -la Ley de 8 de Agosto de 1907 en cuanto no se oponga al presente decreto-. Todo ello se ve ratificado por el párrafo primero del artículo 3º del decreto de convocatoria de Cortes Constituyentes (3 de junio) en el cual se dice textualmente: "Las elecciones se celebrarán, conforme el decreto de 8 de mayo último y Ley electoral de 1907".

### C.- EL CUERPO ELECTORAL

Con respecto a la Ley de 1907 el cuerpo electoral se amplia mínimamente. En eso el decreto del Gobierno -- provisional es muy tímido. Sólo se rebaja la edad de 25 a 23 años -ni siquiera a veintiuno- dejando intactas las demás limitaciones a la capacidad electoral señaladas en el artículo 1º de la Ley de 1907. Notoriamente queda al margen la cuestión del voto femenino que, dado el carácter liberal-democrático del Gobierno provisional, podía suponerse que sería una modificación posible. Sin embargo, como se verá en su momento (capítulo cuarto) el tema del voto de las mujeres ofrece aspectos muy diversos para los partidos que formaban la coalición del Gobierno provisional. Si en las Cortes Constituyentes se opusieron al sufragio femenino los radicales, los radical-socialistas y Acción Republicana, el peso de estos tres grupos -como mínimo- en el Gobierno provisional hacía imposible la ampliación del cuerpo electoral en este sentido.

### D.- ELEGIBILIDAD.

También se amplia la capacidad electoral pasiva, es decir, la capacidad para ser elegible. Con ello se modifica el artículo 4º de la Ley de 1907.

Dicha ampliación se hace en tres sentidos: a) Se fija en 23 años la edad mínima para ser elegible. Ello es lógico dado que se puede casi siempre igualar la edad para ser elector con la edad para ser elegible. b) Las mujeres pueden ser elegibles, aunque como hemos visto no pueden ser electoras. Ello no deja de ofrecer un cierto contrasentido lógico (13) aunque también -y sobre todo-- una muy coherente posición política. Los partidos representados en la coalición gubernamental tenían entre sus filas a mujeres que en los últimos años se habían destacado como eficaces y populares dirigentes políticos. Si bien el que tuvieran acceso a las urnas las mujeres parecía ser un peligro por la posibilidad de reforzar el voto conservador, el que las mujeres pudieran ser elegibles daría, en casos, popularidad a determinadas candidaturas. Estoy pensando, concretamente, en Margarita Nelken, Clara Campoamor o Victoria Kent aunque, sin duda, repasando las listas de candidatos encontraríamos más. c) También son elegibles los sacerdotes. Con ello posiblemente se quería normalizar una situación que discriminaba claramente a este sector de la Iglesia. Es decir el espíritu laico que predominaba en el Gobierno provisional quería normalizar la situación del clero en España, otorgándoles los mismos derechos y deberes que los demás españoles. Quede claro: no se hacía esto para favorecer a los sacerdotes -dentro

del Gobierno provisional los únicos católicos eran Alcalá Zamora y Maure-, sino como consecuencia lógica de unos - principios que más tarde inspirarán la política de la Re pública en sus relaciones con la Iglesia (14).

#### E.- CIRCUNSCRIPCIONES Y SECCIONES

El artículo 6º del decreto modifica el artículo 2º de la Ley electoral de 1907 y es una de las piezas claves de la reforma electoral por cuanto amplía el antiguo pequeño distrito a circunscripciones provinciales. Con ello se rompe uno de los vicios más arraigados en las -- elecciones españolas : el dominio de los caciques en los pequeños distritos. Las últimas elecciones de la monar-- quía -las del 12 de Abril- habían demostrado cómo en las ciudades la pureza electoral se podía mantener pero en el campo el dominio de los caciques era absoluto. El contras te entre los resultados de las capitales y los de los -- pueblos ilustraba perfectamente esta realidad. Todo ello estaba perfectamente facilitado al ser el ámbito geográ-- fico de la elección un distrito pequeño donde la influen cia personal del cacique, influencia anclada en la histo ria y en las realidades sociales y económicas imperantes, se hacía, como hemos visto, prácticamente "intuitu perso-- nae".



La circunscripción rompe con todo ello y ya en diversas ocasiones, durante la Monarquía, las circunscripciones habían hecho triunfar "moralmente" a las candidaturas no monárquicas: 1891, 1893, 1903, 1905 y 1907. Esto mismo, más acentuado, sucedió el 12 de Abril. Como afirma Jackson: "El 14 de Abril, todo el mundo, del rey para abajo, reconoció que sólo el voto de las grandes ciudades era lo suficientemente libre como para reflejar la opinión pública" (15). El pequeño distrito expresaba la corrupción electoral, la circunscripción la voluntad popular. Al quedar esto claro era indudable que había que ir a ampliar los distritos, escogiéndose como ámbito territorial idóneo la provincia. Al ser ésta un territorio más vasto y complejo (zona urbana, zona campesina, numerosos intereses contrapuestos, etc.) la influencia del cacique disminuyó considerablemente, instaurándose lo que muchos autores han llamado "política de masas". Miguel Maura lo refleja muy exactamente cuando dice: "El texto de esta ley mostraba el deseo de cambiar radicalmente la vieja tradición electoral española, por virtud de la cual los caciques de cada comarca disponían a su antojo del voto popular. Las grandes circunscripciones provinciales hacían imposible la resurrección de aquellas artimañas electorales de siempre. No agradó a las derechas

la ley, y acusaron al gobierno de querer suplantar la -- "legítima influencia que en pueblos y provincias tenían los partidos y los hombres de la Monarquía por la irrupción de las masas obreras y campesinas en las urnas"(16).

Ahora pasemos a exponer lo dispuesto en el artículo 6º del decreto, referente a las nuevas circunscripciones:

a) Como regla general cada provincia formará una -- circunscripción electoral.

b) El número de diputados a elegir por provincia se rá de uno por cada cincuenta mil habitantes. La fracción superior a treinta mil habitantes dará derecho a elegir -- un diputado más.

c) Las ciudades de Madrid y Barcelona constituirán circunscripción propia. El resto de los pueblos de cada una de estas provincias formaran a su vez circunscripciones independientes de la capital.

d) Las capitales de provincia con más de 100.000 habitantes constituirán circunscripción propia juntamente con los pueblos de su partido judicial. El resto de los pueblos de estas provincias formaran circunscripción independiente.

e) Se exceptúan de estas reglas a Ceuta y Melilla que elegirán un diputado cada una.

De la aplicación de estas reglas resultaba que, además de Barcelona y Madrid, constituían circunscripción propia las siguientes provincias: Córdoba, Granada, Málaga, Murcia, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza. En total, 63 circunscripciones y 470 diputados a elegir.

El artículo 8º del Decreto remitía al artículo 23 de la Ley de 1907, estableciendo así que las nuevas circunscripciones se dividirían en secciones análogas a las reguladas por la Ley. Es decir, cada término Municipal constituirá una sección si no excede de 500 el número de sus electores, dos si no excede de 1.000, tres si no excede de 1.500 y así sucesivamente. Sin embargo, posteriormente, por Decreto de 5 de Junio se dispone que conforme al decreto de 3 de Mayo se respete "la actual división de secciones electorales; aunque alguna de ellas, debido principalmente a la rebaja de edad para tomar parte en dichas elecciones, rebase el número de electores de los 500 que como máximo para cada sección señala el artículo 23 de la Ley electoral" (17).

F.- MODO DE ESCRUTINIO

El artículo 7º del Decreto modifica el artículo 21 de la Ley de 8 de Agosto de 1907. El cambio más trascendente es el paso del sufragio uninominal en los distritos al sufragio por lista en todos los colegios, manteniéndose, aunque con ligerísimas variaciones en la proporción, el voto restringido. Las nuevas proporciones entre número de diputados a elegir y a votar se establecieron de la siguiente manera: donde haya de elegir 20 diputados, cada elector podrá votar 16; donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12; donde 15, 12; donde 14, 11; donde 13, 10; donde 12, 9; donde 11, 8; donde 10, 8; donde 9, 7; donde 8, 6; donde 7, 5; donde 6, 4; donde 5, 4; donde 4,3; donde 3,2; donde 2, 1.

Las ventajas e inconvenientes generales del sistema uninominal y del sistema de lista han sido expuestos al tratar de los grandes problemas electorales. A aquel apartado nos remitimos. Sin embargo hay quizá que hacer algunas precisiones para el caso español debido al arraigo que el sistema caciquil tenía en nuestro país, sobre todo en determinadas regiones. El sistema de lista también era, como las circunscripciones provinciales, un arma para combatir el caciquismo. El ascendiente que podía

tener determinada figura sobre los electores se rompía - al tener que votar una lista donde, además de figuras ya conocidas, había otras de segunda fila, perfectamente desconocidas para los votantes. Pero también podía suceder, y de hecho sucedía, que un personaje muy conocido en una determinada comarca fuera perfectamente desconocido en la de al lado o la de más allá (todas ellas, naturalmente, pertenecientes a la misma circunscripción). Por tanto a través de las listas debían formarse coaliciones -- que recogieran el mayor número de votos posibles, tratando de incluir en ellas nombres, grupos de diversas tendencias y matices que lograran formar núcleos lo más amplios posibles. Así, a la vez que se acababa con el caciquismo tradicional se favorecía la formación de coaliciones entre partidos y fuerzas políticas. Ello originaba -- que en momentos de elecciones las uniones más o menos -- circunstanciales entre diferentes grupos fueran decisivas a la hora de la votación. Así tenemos la coalición republicano-socialista en 1.931, la C.E.D.A. en 1933 y el -- Frente Popular o el Bloque de Derechas en 1936. Valorar, pues, este cambio del sistema electoral tiene enorme importancia al estudiar la historia política del período.

Por su parte, el voto restringido suavizaba el demasiado brusco sistema de mayorías absolutas otorgando --- puestos a las minorías. Sin embargo, este hecho que hu--

biera ejercido un poder estabilizador sobre el sistema de partidos, se desvirtuaba por lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto que establecía que para ser proclamado diputado, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados, debía obtenerse cuando menos el 20% de los votos emitidos. En caso de no llegar a ese tope mínimo - del 20%, aun sacando la mayoría relativa, la elección será nula y deberá irse a una segunda vuelta.

Es evidente la intención del Gobierno provisional al establecer este tope mínimo: evitar el fraccionamiento de la opinión en pequeñas formaciones políticas e ir a la creación de grandes partidos. Pero lo que se logró, más que grandes partidos, fueron coaliciones electorales, sólo unidas durante las elecciones, o bien partidos teóricamente uniformes pero con grandes diferencias internas. Así, por ejemplo, la CEDA o los radicales, en cuanto a partidos; así, por ejemplo, el Frente Popular (que abarcaba desde los republicanos de Azaña o Martínez Barrios hasta las Juventudes Socialistas y el Partido Comunista de España) en cuanto a las coaliciones electorales. Es decir que las elecciones electorales de nada servían si luego, en la práctica, una vez ganadas las elecciones, los sectores de estas mismas coaliciones se iban enfrentando entre sí y haciendo estéril la posible labor parlamentaria. Claro ejemplo de ello -aunque habría que mati-

zar mucho- puede ser la colaboración radical-cedista de 1934-35 o la misma situación del Frente Popular en mayo y junio de 1936. Así, el efecto de lograr bloques de pocos partidos compactos- a imitación de Inglaterra y ---- E.E.U.U., también con sistemas mayoritarios- no se lograba al ser sustituidos estos bloques compactos por coaliciones electorales.

Por otra parte, la segunda vuelta anulaba en parte los efectos de la representación de las minorías. En --- efecto, el artículo 11 decía: "Cuando un candidato, a pe sar de haber logrado la mayoría relativa, no alcance el tanto por ciento aludido (es decir, el 20% de los votos emitidos) se declarará, en cuanto a él, nula la elección y se procederá a celebrar otra el domingo siguiente, en cuyo escrutinio el voto quedará restringido, según la -- escala aplicable al número de vacantes que resultaren de la primera elección. Para ser proclamado Diputado en la segunda elección, bastará con obtener la mayoría relativa de votos". Es decir, si en una circunscripción se dis putan seis escaños (por tanto cuatro son para la mayoría y dos para la minoría) y en la primera vuelta la lista - que ha quedado en segundo lugar no llega al tope mínimo del 20% se celebrarán nuevas elecciones para ocupar estos escaños de minorías. Pero en esta segunda vuelta, el par

tido o coalición que ha obtenido los escaños por mayo---  
rias puede volver a presentarse, naturalmente con grandes  
posibilidades, con lo cual el efecto compensatorio de la  
representación de las minorías queda bastante disminuído.  
Esto no venía especificado en la Ley pero una nota de la  
prensa del día 2 de Julio de 1931 lo aclaró. "Pueden ser  
elegidos sin distinción todos los españoles no exceptua-  
dos por la Ley y no, como equivocadamente se ha supuesto,  
únicamente los candidatos que formaran parte en la prime  
ra elección" (18). Con ello, a través de este tope míni-  
mo y de la segunda vuelta, en determinadas circunscrip--  
ciones sólo se proclamaron diputados de un mismo partido  
o coalición, lo cual se reforzaba todavía más con el ca-  
rácter mayoritario del sistema (19). Algunas agrupacio--  
nes políticas, al ver la trampa que representaba esta se  
gunda vuelta, renunciaron a presentarse a la misma. Por  
ejemplo, Lliga Regionalista publicó una nota en La Veu de  
Catalunya el 8 de julio que decía : Ante la absurdidad -  
del sistema electoral establecido, que en las segundas -  
elecciones deja las minorías en manos de las mayorías, -  
la voluntad de las cuales ha de prevalecer tanto sí con-  
curren como no las minorías, la Lliga Regionalista ha --  
acordado no tomar parte en la próxima votación de Barce-  
lona y su provincia, con tal de que sean las mayorías so  
las las que decidan" (20).



Teniendo en cuenta el número de circunscripciones electorales y Diputados que por cada uno de ellas habrán de elegirse más lo detallado por el artículo 3º del Decreto de 5 de junio hecho en base al censo de población de 1930, resulta el siguiente cuadro (21):

	<u>Nº de diout.</u>	<u>May.</u>	<u>Min.</u>
Alava . . . . .	2	1	1
Albacete . . . . .	7	5	2
Alicante . . . . .	11	8	3
Almeria . . . . .	7	5	2
Avila . . . . .	5	4	1
Badajoz . . . . .	14	11	3
Baleares . . . . .	7	5	2
Barcelona (cap.) . .	18	14	4
Barcelona (prov.) . .	15	12	3
Burgos . . . . .	8	6	2
Cáceres . . . . .	9	7	2
Cádiz . . . . .	10	8	2
Castellón . . . . .	6	4	2
Ceuta . . . . .	1	1	0
Ciudad Real . . . . .	10	8	2
Córdoba (cap.) . . .	2	1	1
Córdoba (prov.) . . .	10	8	2
Coruña . . . . .	16	12	4
Cuenca . . . . .	6	4	2
Gerona . . . . .	7	5	2

Granada (cap.) . . . . .	3	2	1
Granda (prov.) . . . . .	9	7	2
Guadalajara . . . . .	4	3	1
Guipúzcoa . . . . .	6	4	2
Huelva . . . . .	7	5	2
Huesca . . . . .	5	4	1
Jaén . . . . .	.13	10	3
León . . . . .	9	7	2
Lérida . . . . .	6	4	2
Logroño . . . . .	4	3	1
Lugo . . . . .	.10	8	2
Madrid (capital) . . . . .	.18	14	4
Madrid (provincia) . . . . .	9	7	2
Málaga (capital) . . . . .	4	3	1
Málaga (provincia) . . . . .	8	6	2
Melilla . . . . .	1	1	0
Murcia (capital) . . . . .	4	3	1
Murcia (provincia) . . . . .	7	5	2
Cartagena . . . . .	2	1	1
Navarra . . . . .	7	5	2
Orense . . . . .	9	7	2
Oviedo . . . . .	.16	12	4
Palencia . . . . .	4	3	1
Las Palmas . . . . .	5	4	1
Pontevedra . . . . .	.12	9	3

Salamanca . . . . .	7	5	2
Tenerife . . . . .	6	4	2
Santander . . . . .	7	5	2
Segovia . . . . .	4	3	1
Sevilla (capital) . . . .	6	4	2
Sevilla (provincia) . . .	10	8	2
Soria . . . . .	3	2	1
Tarragona . . . . .	7	5	2
Teruel . . . . .	5	4	1
Toledo . . . . .	10	8	2
Valencia (capital) . . .	7	5	2
Valencia (provincia) . .	13	10	3
Valladolid . . . . .	6	4	2
Vizcaya (capital) . . . .	6	4	2
Vizcaya (provincia) . . .	3	2	1
Zamora . . . . .	6	4	2
Zaragoza (capital) . . .	4	3	1
Zaragoza (provincia) . .	<u>7</u>	<u>5</u>	<u>2</u>
	470	351	119

G.- PROCLAMACION DE CANDIDATOS.

El artículo 9 del Decreto modifica los artículos 24 y 25 de la Ley de 8 de Agosto de 1907 que regulaban la -

proclamación de los candidatos a diputados. El artículo 9º establece que "serén proclamados por las Juntas Provinciales del censo candidatos a diputados para las Constituyentes los que lo soliciten el domingo anterior al señalado para la elección y reúnan algunas de las condiciones siguientes:

"1ª Haber desempeñado el cargo de diputado a Cortes por elección de la provincia en elecciones generales o parciales.

"2ª Ser propuesto por dos ex-senadores, por dos ex-diputados en Cortes, por tres ex-diputados provinciales o por diez concejales de elección popular, todos ellos de la misma provincia".

En principio, este artículo es una adaptación del 24 de la Ley de 1907, con la variedad importante de suprimir la tercera vía para ser proclamado candidato que dicha Ley contemplaba. Dicha vía era "haber sido propuesto como candidato por la vigésima parte del número total de electores del distrito". En lugar de ella se añade la de ser propuesto por diez concejales de elección popular. En ello vemos una razón muy clara: cerra el paso a posibles candidatos antirepublicanos y favorecer la presenta

ción de los republicanos. Regulado por decreto de 13 de mayo se celebraron nuevas elecciones a concejales el 31 del mismo mes con el fin de subsanar las reclamaciones electorales producidas tras las elecciones del 12 de --- Abril (22). En realidad se trataba de republicanizar los Ayuntamientos constituidos todavía a través de maniobras caciquiles y, sobre todo, por la proclamación automática que representaba aplicar el artículo 29 de la Ley de --- 1907. Por tanto, el encontrar diez concejales de elección popular en aquellos momentos, casi equivalía a encontrar diez concejales simpotizantes con el nuevo regimén (23). A la vez, al suprimir el sistema de la presentación por el 20% de votantes, se cerraba el paso a candidatos independientes francotiradores y se facilitaba la presentac*ión* de listas de partidos o de coalición, con las consi*guientes* consecuencias para el sistema caciquil tradicio*nal*.

#### H.- SUPRESION DEL ARTICULO 29.

Uno de los artículos más criticados de la Ley de 83 de Agosto de 1907 era, sin duda, el art. 29. En él se de*cía*: "En los distritos donde no resultaren proclamados - candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos

la proclamación a candidato equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella". Con este -- sencillo método introducido por la Ley de 1907, los partidos turnantes se repartían las actas de muchos distritos sin necesidad de realizar elecciones. Así, para poner un ejemplo, en las primeras elecciones en que se pone en práctica el sistema, la de 1 de mayo de 1910,"119 candidatos que se presentan en seis circunscripciones -- (Lugo, Burgos, Valladolid, Pamplona, Murcia y Cádiz), -- nueve capitales de provincia que eligen un diputado (Pontevedra, Orense, León, Zamora, Salamanca, Cáceres, Palencia, Logroño y Castellón) y 92 distritos, son declarados electos sin necesidad de someterse a votación, al ser -- proclamados únicos candidatos. De esta manera, 1.393.000 electores aproximadamente, el 30 por cien del censo electoral, se veía privado del ejercicio del sufragio, precisamente cuando la Ley recién estrenada declaraba obligatorio el voto. El 30 por cien de los escaños del Congreso se cubrían por tal anómalo procedimiento" (24). Además, el siguiente cuadro (25) ilustra perfectamente las fuerzas políticas que se benefician del artículo 29:

CANDIDATOS DECLARADOS ELECTOS EN LA  
PROCLAMACION

(De acuerdo con lo previsto en el art. 29. L.E.)

Fuerzas Políticas:	En las Cir- cunscrip. y -- cap. de prov.	En los Distritos	Total	%
1. Partido Socialista.....	--	--	--	--
2. Republicanos.....	2	1	3	2
3. Partido Liberal.....	16	53	69	57
4. Partido Conservador...	7	31	38	31
5. Regionalistas.....	-	2	2	1
6. Carlistas, Integristas..	2	2	4	3
7. Independientes y otros..	-	3	3	2
Total.....	27	92	119	99

Todo ello hace concluir a M. Martínez Cuadrado: --  
"Ante el volumen de electores privados del voto por el --  
artículo 29 de la Ley y de los abstencionistas, la parti-  
cipación real en el sistema representativo se reducía --  
considerablemente y en lo sucesivo alcanzará extremos --  
alarmentes. Practicamente tan solo las circunscripciones  
y los distritos de las regiones políticamente más acti--  
vas van a participar en las luchas electorales" (26). --

Efectivamente, el artículo 29 que fué incluido en la ley para "perfeccionar" el caciquismo electoral llegó de hecho a vaciar tanto el contenido representativo de los Parlamentos del período 1910-1923 que la distancia - entre el país "real" y el país "oficial" -en brillante - fase de Ortega- contribuiría a derrumbar el mismo régimen que se deseaba fundamentar en esa apariencia de sufragio y, por tanto, apariencia de Parlamento (27).

En las últimas elecciones de la Monarquía, las de concejales del 12 de Abril de 1931, 29.804 concejales -- fueron proclamados por el artículo 29 y 50.688 por elección. Fueron privados del voto por dicho artículo ----- 1.101.644 y votaron 2.914.080 (28).

Todas estas cifras y consideraciones las hemos -- creído necesarias para mostrar la importancia de dicho - artículo durante el sistema electoral de la monarquía. - Cómo, a través del artículo 29, las ficciones de partidos formaban sus parlamentos cómodamente. Y cómo, en la reforma electoral republicana, era imprescindible si quería - darse visos de autenticidad, ~~eliminar~~ dicho artículo que tanto facilitaba el falseamiento electoral. Por ello el art. 10 del Decreto 8 de mayo de 1931 decía textualmente: "El artículo 29 de la Ley electoral queda suspendido integramente en lo que se refiere a la elección para Cortes



Constituyentes, siendo, por tanto, necesario que todos - los candidatos proclamados se sometan a la elección".

### I.- ADMISSION DE DIPUTADOS.

Como hemos visto en el capítulo que trata de los grandes problemas electorales, la capacidad electoral -- pasiva se distingue de determinadas incapacidades especiales que impiden ser admitido como diputado. Es decir, que aunque la elección haya sido válida la incorporación a la cámara como diputado no lo es. La doctrina francesa conoce esta operación con el nombre de "verificación de -- poderes", es decir, la inspección individual de cada diputado para que, aunque goce de la capacidad general para ser elegible no esté incurso en cualquiera de las incapacidades especiales.

En la legislación española, los artículos 6º, 7º y 8º de la Ley de 1907 regulaban estas incapacidades especiales, y los artículos 4º y 5º del Decreto de 8-V-31 modifican los siguientes aspectos de aquellos artículos:

a) El párrafo 1º del art. 6º de la Ley electoral se remite a la constitución de la Monarquía --la constitu

ción de 1876- y sostiene que hay que reunir las cualidades requeridas por el artículo 29 de dicha constitución (29). Naturalmente, al quedar derogada la Constitución - queda derogado el artículo. Es, por tanto, un cambio sin ninguna relevancia política, aparte de la claramente obvia.

b) Se modifica el régimen de incompatibilidades para ser diputado al efecto de dar facilidades a una nueva clase política para entrar en el Parlamento. Así, se suprime el párrafo 4º del art. 6º de la Ley Electoral, que requiere como condición para ser admitido como diputado el "no estar comprendido en ninguno de los casos que establece la Ley de Incompatibilidades". Además, se establece que "la Asamblea constituyente decidirá si en lo que a ella afecta mantiene, suspende o modifica la Ley de Incompatibilidades".

c) El artículo 5º del Decreto establece que no estarán incapacitados para ser admitidos como diputados -- "los Ministros de la República, los funcionarios de la Administración Central y quienes ejerzan jurisdicción dimanante del sufragio popular". Esto último, que es lo importante puesto que tanto Ministros como funcionarios ya podían por la misma Ley Electoral, se refiere obviamente a los concejales elegidos el 12 de Abril y el 31 -

de Mayo que como se ha visto eran en su inmensa mayoría republicanos. Con ello, siguiendo una línea que ya hemos visto, se pretendía que una nueva clase política, una -- clase política republicana, accediera a los puestos políticos, concretamente a los escaños del Congreso, y les -- quitaban, para allanarles el camino, todos los posibles obstáculos. Además, por decreto del 18 de junio, se establecía: que "los rectores de las Universidades y todos -- los demás cargos de jurisdicción académica quedan exceptuados de las incapacidades" que se señalan en la ley -- Electoral. Ello es muy congruente con la participación -- que tuvieron personalidades relevantes de la Universidad -- tanto en la caída de la Dictadura como en el advenimiento de la República. Solo hay que evocar los conocidos -- nombres de Unamuno, Marañón, Ortega y Gasset, Jiménez de Asúa, Fernando de los Ríos, Américo Castro, Sánchez de -- Albornoz, etc. La concepción elitista de este republica- nismo ten de 14 de Abril; hacía que todo lo que fuera su primir obstáculos para facilitar la participación de los intelectuales en la vida política del país, sería un in- dudable beneficio para el mismo. A ello responde este de- creto, teniendo en cuenta que varios posibles diputados podían ocupar puestos de gobierno en la Universidad. Por ejemplo, Unamuno, rector de Salamanca, fué elegido diputado.

J.- EXAMEN DE ACTAS Y ACCIONES PENALES.

El artículo 12 del Decreto modifica el 53 de la -  
lectoral suprimiendo el "informe del Tribunal Su---  
acerca de la validez y legalidad de la elección y  
aptitud y capacidad de los candidatos proclamados".  
se establece que cuando existan "protestas y recla  
nes de cualquier índole" la Junta del censo dará --  
ado de las mismas, "antes de veinticuatro horas" de  
las recibido, a la Asamblea Constituyente, la cual,  
o de su soberanía, adoptará una de las siguientes -  
aciones:

"1ª Validez de la elección y aptitud y capacidad  
andidato proclamado.

"2ª Nulidad de la elección verificada y necesidad  
er una nueva convocatoria en la circunscripción.

"3ª Nulidad de la proclamación hecha en la Junta  
rutinio a favor del candidato proclamado y validez  
elección, y, por tanto, proclamación del candidato  
idatos que aparecían como derrotados.

"4ª Nulidad de la elección e incapacidad del can-  
para acudir a la segunda convocatoria, cuando del  
ente o informaciones se desprendan hechos que reve  
compra de votos por aquel o aquellos.

"Aunque en las actas de escrutinio no se haya hecho constar ninguna protesta ni reclamación todo candidato derrotado tiene derecho a dirigirse a la Cámara pidiendo la revisión del expediente electoral para aportar pruebas y testimonios que acrediten la ilegalidad o nulidad de la elección no obstante de no figurar en el acto de proclamación ninguna protesta ni reclamación".

Todo el largo procedimiento regulado por el artículo 53 de la Ley Electoral queda suprimido y reducido a este sencillo y, sobre todo, rápido que hemos transcrito. De hecho, el problema se reduce a que el procedimiento de reclamaciones y revisión de la legalidad electoral ocupe menos período del tiempo y que el órgano encargado de juzgar de la legalidad o ilegalidad de las elecciones sean las Cortes Constituyentes y no el Tribunal Supremo.

De ello se puede sacar, creemos, dos conclusiones políticas. Una es la referida, una vez más, a la brevedad con que se quería llegar unos Constituyentes normales. -- El informe y la actuación del Tribunal Supremo retrasarían probablemente la primera tarea de los Constituyentes que era la redacción de la Constitución, uno de los objetivos del gobierno provisional. En este sentido ello era plenamente coherente sobre lo que ha hemos insistido.

En segundo lugar, la sustitución del Tribunal Supremo por el Parlamento no deja de tener un claro signo republicano. El Tribunal Supremo podía ser considerado como una institución de la monarquía y tenerlo como última instancia judicial en unas elecciones que se querían democráticas y, en cierto sentido revolucionarias, no dejaba de ser un contrasentido. Por ello es significativo en estos primeros tiempos de reformismo republicano el desplazamiento del Tribunal Supremo en esta función.

Sin embargo, el texto del art. 12 es muy general y ambiguo en lo que hace referencia el método de revisión de actas por las Cortes. ¿Cómo se organizará la Cámara para proceder al examen de actas? ¿En pleno? ¿Por comisiones?. Sobre todo ello no se decía nada en el Decreto. Los países que asignan a la Cámara las reclamaciones de actos suelen tener comisiones especializadas para ello.- Así Francia e Inglaterra (30). Por tanto había que reglamentarlo. Además era preceptivo el hacerlo por cuanto el art. 60 de la Ley Electoral dice que "la presentación y examen de las actas y reclamaciones electorales sobre -- las mismas, en las elecciones a diputados a Cortes, se -- registrarán por el Reglamento y los acuerdos del Congreso. -- Había que acudir por tanto al Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes promulgado el 18 de Julio de -- 1931 (31). El título IV (Art. 13 al 16) se titula "Del --

examen de actas y calidades". En él se establece como -- primer objetivo tras la constitución interna de la mesa el hacer público la lista de las actas no presentadas ni sujetas a revisión y en que además no se den los casos -- previstos en el artículo 51 de la Ley Electoral vigente". El artículo 51 en sus párrafos 4º y 5º hacía referencia a actas dudosas (p.e. dobles y diferentes, certificadas ambas por todos los individuos de la mesa), o bien actas en que figuren más votos que el número de electores asignados en el censo a aquella sección, etc. Estas actas no protestadas que han sido hechas públicas no podrá ser pp puesta en discusión su validez.

En esta misma sesión se "designará interinamente la comisión de examen de actas y calidades, que se compon-- drá de veintiún miembros y será elegida en votación di-- recta por la Cámara, pudiendo incluirse válidamente ca-- torce nombres en cada papeleta". Una vez reunida y cons-- tituida se procederá inmediatamente a "clasificar en le-- ves y graves las actas protestadas o sujetas a revisión". Las actas leves serán examinadas en aquel momento formu-- lando la correspondiente propuesta a las Cortes. Cuando un acta sea declarada grave, se presentará el dictamen y los votos particulares si los hubiere, y se procederá a discutirlos en la sesión inmediata. En dicha sesión no --

sea admitirán más que dos turnos: uno en contra del dictamen y otro a favor. Los acuerdos de la Cámara se adoptarán por mayoría simple, no pudiendo tomar parte en la votación los interesados en ella. La Comisión dictaminará sobre todas las actas graves en el término improrrogable de quince días naturales a contar desde su nombramiento.

En el caso de diputados que hubieran obtenido dos o más actas "deberán optar por una de ellas dentro de los quince días naturales siguientes a la apertura de las Cortes". En caso de no hacerlo se procederá al oportuno sorteo". Las vacantes que resulten por este motivo, por nulidad de elección, por incapacidad de los elegidos o por otra causa cualquiera, se comunicarán al Gobierno para que en el plazo máximo de un mes publique la convocatoria de las nuevas elecciones. El acta es irrenunciable si antes no se ha resuelto sobre la validez de la elección y aptitud del proclamado.

También del examen de este procedimiento incluido en el Reglamento provisional de las Cortes se puede sacar la conclusión de que un objetivo primordial era la rapidez de procedimiento en solucionar los problemas de actas. El discutir esto no impedía, sin embargo, la constitución definitiva de las Cortes. Efectivamente, el artículo.17 de este Reglamento provisional decía "Las Cortes podrán constituirse definitivamente tan pronto como



habían sido admitidos 236 diputados" (es decir la mitad - más uno). Era de suponer que no habría tantas actas protestadas o en situación de ser discutidas.

El artículo 13 del Decreto pone de manifiesto la -- responsabilidad que incumbe al Ministerio Fiscal en el -- cumplimiento de la legalidad electoral. Así dice que "el Ministerio Fiscal cuidará de ejercitar la acción penal -- correspondiente, formulando la oportuna querrela en todos aquellos casos de soborno que llegasen a su conocimiento", siendo de aplicación en tales casos el procedimiento seguido en los casos de flagrante delito (título III, li-- bro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). En dichos casos de soborno las funciones de los fiscales podrán -- promover la acción de los tribunales de justicia en cual quier parte del territorio nacional, sin limitarse al -- término de su jurisdicción.

Además la Fiscalía del Tribunal Supremo envía una -- circular (32) a todos los funcionarios de ella dependien tes recordándoles sus deberes cara a las próximas elec-- ciones. Después de un comienzo retórico que habla de "la función del sufragio que contiene el germen de todas las libertades", de que "hay una absoluta necesidad de que la exteriorización del voto no se desfigure o falsee", -

etc., se recuerda al Ministerio Público que "por imperativo legal está obligado a ejercitar la acción de la --- justicia, en cuanto concierne al interés colectivo (art. 263 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y debe vigi--- lar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Orde--- nanzas y disposiciones de carácter obligatorio que se re--- fieran a la administración de justicia y reclamar su ob--- servancia, así como promover la formación de causas cri--- minales por delitos y faltas cuando tengan conocimiento de su perpetración, (...) sostener la acción pública; -- investigar con especial diligencia las detenciones arbi--- trarias y excitar su castigo; inspeccionar los sumarios, intervenir las tramitaciones de los mismos...". Se les -- recuerda los artículos de la Ley electoral que hace refe--- rencia a delitos electorales, insistiendo, una vez más, que "del estricto e inexorable cumplimiento de sus debe--- res depende en gran parte la fiel traducción de la sobe--- ranía popular" y que "tan pronto conozcan, ya de oficio, ya de excitación de parte cualquier trasgresión del or--- den penal electoral, deberán interponer la correspondien--- te querrela criminal...". Se encarece a los fiscales --- que hagan lo posible por inspeccionar personalmente las actuaciones sumariales en cada juzgado y que pongan "es--- pecial cuidado en promover las acciones pertinentes siem

pre que se atentara contra el Gobierno provisional de la República, o el régimen jurídico establecido, o contra sus autoridades y agentes...". Se les recuerda también que para la máxima rapidez en la exacción de responsabilidades se establezca el procedimiento expeditivo del título III, libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal -tal como se recuerda también en el artículo 13 del Decreto 8-V-31- para que el Ministerio Fiscal "lo promueva y estimule sin vacilaciones ni decaimientos". Igualmente se hace notar la observancia sobre los delitos de imprenta en relación con la campaña electoral y la necesidad de que "los agentes policiales consigan el secuestro inmediato del cuerpo del delito, antes de su difusión pública". Asimismo se establece la necesidad de dar cuenta a la Fiscalía General de la República de los procedimientos que se sigan, así como de las incidencias procesales más notorias. Finalmente se recuerda el deber de neutralidad política que deben guardar los funcionarios fiscales, en el cumplimiento de sus obligaciones.

Tanto en el artículo 13 como esta circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, no suponen, en realidad, innovación alguna, lo que hace es recordar algunos preceptos y encarecer el cumplimiento de otros para que las elecciones se desarrollen dentro de la más estricta legalidad, sin alteraciones provocadas de la voluntad popular.

Además se establece el que se pongan en práctica procedimientos de urgencia, dentro de la línea ya habitual de - rapidez administrativa que es preocupación del Gobierno provisional en esta materia.

K.- EXTENSION DE LA FE PUBLICA NOTARIAL.

Con los mismos fines de garantizar la pureza democrática de la elección se establece en el artículo 14 del Decreto que "la fe pública notarial se hace extensiva a todos los funcionarios activos, excedentes, cesantes, jubilados y aspirantes que tengan la condición de letrados y a los individuos de las Juntas de Gobierno de los Colegios de Abogados". La Ley de 3 de Agosto de 1907 establecía en algunos de sus artículos (33) la necesidad o la posibilidad de que los notarios pudieran estar presentes en algunas operaciones electorales para dar fé de ellos o bien que para determinados certificados o firmas se necesitara la presencia de un notario. Ello que, teóricamente, representaba una garantía, por la misma intrínseca función que tiene un notario desde un punto de vista profesional, tenía la cara negativa de que no todos - los candidatos o partidos tenían los medios -económicos o sociales- suficientes para poderse agenciar los servi-

vicios de un notario. Este artículo 14, por tanto, va en el sentido de que, sin menoscabo de la presencia notarial para asegurarse la regularidad legal de la elección, el poder disponer de alguien que haga las funciones de extender la fe pública -propias, en otros casos, de los notarios, en exclusiva- no sea cosa reservada a una élite determinada sino que esté más al alcance de todos. Por ello se hace esta extensión de la fé pública notarial para cuestiones electorales a los funcionarios -en cualquier situación- que tengan la condición de letrados y a los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios de Abogados. Tanto unos como otros tienen la formación jurídica mínima indispensable y, a la vez, cualquier partido o tendencia puede encontrar en ellos colaboración.

=====

III.- LEGISLACION COMPLEMENTARIA

=====

A.- CONVOCATORIA DE ELECCIONES

La convocatoria a Cortes Constituyentes se efectúa mediante decreto de la Presidencia del Gobierno Provisional de 3 de junio, publicada en la Gaceta el 4. Tiene un preámbulo y tres artículos; y tanto el uno como los otros son lo suficientemente importantes como para que intentemos un análisis de los mismos.

El preámbulo está escrito de forma barroca y retórica al contrario de los artículos, que están perfectamente claros. El objetivo del preámbulo parece ser doble: por una parte, justificar y subrayar la obra del Gobierno provisional, por otra, destacar la importancia de las próximas elecciones. Ambos aspectos se entremezclan una y otra vez, quedando en conjunto un texto confuso y bastante caótico. Por el estilo, parece advertirse el tono de Alcalá Zamora, aunque el decreto va refrendado por las firmas de todos los ministros que componían el Gobierno Provisional y, por tanto, la responsabilidad debe atribuirse colectivamente.

Este preámbulo o exposición de motivos oscila entre dos polos políticos contrapuestos: los que deseaban la rápida celebración de elecciones para así poder capitalizar el clima emocional de la proclamación republicana de Abril y los que sin fuerza política suficiente para oponerse a ello intentaban un alto grado de participación electoral en las elecciones y, concretamente, un alto grado de participación electoral de las derechas a los que se quería incorporar, como elemento esencial, de la mecánica institucional de la República. De todo ello, deberían salir unas Cortes que, según la frase tópica, "fueran fiel reflejo del país", No hace falta decir que entre los primeros están los radical-socialistas, Azaña y los socialistas; y entre los segundos el Presidente y Miguel Maura. Es evidente el interés y la necesidad que tenían estos últimos de que el electorado tradicionalmente conservador no se retrajera, colaborara con la República y, naturalmente, votara sus candidaturas. Miguel Maura refleja claramente esta preocupación (34). "Una de las preocupaciones -dice- de cuantos deseábamos ver a todos los componentes del cuerpo electoral, sin distinción de tendencias, tomar parte activa en la lucha, era la actitud que adoptaría la derecha católica. Los que hasta --ese momento habíamos defendido con éxito indudable, pero con sudores copiosos, el principio del respeto a los de-

rechos de los católicos y de la Iglesia, una vez elegidas las Cortes habríamos terminado nuestra misión. Sólo logrando que en ellas tuvieran asiento un número apreciable de fuerzas conservadoras y católicas, podrían seguir defendiéndose sus intereses y sus derechos". El temor al retraimiento de la derecha en las elecciones se percibe claramente al tomar como punto de referencia las elecciones municipales del 30 de mayo: "El retraimiento del cuerpo electoral fué enorme y, como era lógico, venía del campo de la derecha, ya que en todas partes triunfaron, sin dificultad, los candidatos republicanos y socialistas. (...) A partir de este momento las derechas se retrajeron de toda actuación cívica hasta muy entrado el año 1932" (35). Y transcribe también Miguel Maura un editorial de El Debate del día 4 de junio en que se decía: "Deben convencerse los elementos de orden, de que, no la República, sino los ideales e intereses representados por ellos están amenazados actualmente por dos peligros graves: la abstención y la violencia (...) La legalidad en cuanto a las elecciones es participar en ellas. ... mientras sea posible" (36). Esta actitud de participación en la República, que se hacía evidente para Miguel Maura y, aunque con matices, para los hombres de El Debate -Ángel Herrera y Gil Robles-, no fué seguida por las



00279

clases que ellos debían agrupar y dirigir. Amarga y francamente, confiesa Miguel Maura que la satisfacción por el desarrollo tranquilo y ordenado de las elecciones se veía turbado por el resultado práctico de las mismas. "Para quienes juzgaban las cosas desde el punto de vista de la futura vida política del país el hecho relevante lo constituía la gran abstención ciudadana durante la jornada. No había votado sino el 65 por ciento del cuerpo electoral. El 35 por ciento abstenido pertenecía, en su inmensa mayoría, a la derecha social, es decir a las clases poseedoras y a los católicos, que habían coronado así la táctica que desde el 14 de Abril venían practicando. Si la derecha española hubiera actuado en aquellas elecciones con el vigor y entusiasmo que mostró dos años más tarde, ¡cuán distinta habría sido la suerte de España y cuánta sangre sehabría ahorrado! De haber venido a las Cortes Constituyentes un fuerte núcleo de diputados auténticamente conservadores, es decir sin prejuicios ni atavismos de clase, conscientes de la hora que España vivía, ni la constitución habría sido lo que fue, ni los odios que acabaron por desencadenar la más bárbara e inútil guerra fratricida habrían asomado siquiera en la política nacional (37). Hay que decir que la visión de Miguel

Maura es relativamente simple e ingenua y los estudios de sociología electoral realizados últimamente en nuestro país pueden detallar mucho más esta situación en cuanto a cifras y significado de las mismas se refiere (38).

De todo ello puede deducirse que el optimismo con que era redactada la exposición de motivos, optimismo que sin duda era compartido por Alcalá Zamora y Miguel Maura, se trocó, tras las elecciones, en un moderado escepticismo y en una honda desilusión al contemplar la composición mayoritariamente izquierdista de las Cortes.

Analizando la letra de este preámbulo del Decreto nos encontramos con un lenguaje, como se ha dicho, retórico y ampuloso, pero sintomático de aquellos momentos. "Para el Gobierno provisional de la República, las dos fechas de más honda y grata emoción serán: aquella reciente en que recogió el poder de la voluntad soberana, irresistible y pacífica, del pueblo, y la otra próxima en que resigne sus atribuciones pasajeras y supremas, ante las Cortes elegidas por España". Así comienza dicho preámbulo. Después sigue con una afirmación de la legitimidad democrática del Gobierno provisional, de la unidad y concordia del mismo, a pesar de lo cual "hemos creído

00281

que debíamos con premura, no superada en tales casos, convocar las Cortes Constituyentes. Así la legalidad, sin ejemplo, de la revolución española, se consolidará en la continuidad restablecida de los órganos y métodos parlamentarios". A continuación un confusísimo párrafo sobre la gestión realizada por el Gobierno provisional diciendo que "entre país y Cortes, limitamos nuestro cometido al de mandatarios resueltos y gestores rectos" de lo que "el país" les dió entre el 12 y el 14 de Abril y que el Gobierno provisional ha modelado "cuanto antes las instituciones, expresión de su triunfo y guardadoras de su soberanía". Esto último es importante por cuanto si bien es verdad que el Gobierno provisional dejaba a las Constituyentes libertad para establecer el texto constitucional que decidieran, en determinados decretos se marcaban líneas generales de actuación que imponían un avance de las tareas constituyentes. Y no nos referimos a actuaciones concretas como las reformas del Ejército, la agricultura, la educación o las relaciones laborales, sino a cuestiones que afectaban directamente a la futura organización política, Por ejemplo un legislativo unicameral, el mismo sistema electoral, el estatuto para Cataluña, etc. En este mismo decreto se señalan, como veremos, algunos de estos aspectos. Concretamente en esta exposición de motivos se indican las tareas primeras a realizar por

las Cortes: a) en primer lugar, como es lógico, la constitución; b) el Estatuto de Cataluña, "que coordine su voluntad y aspiraciones en la vida peculiar con los atributos de esencial ejercicio en la unidad total del Estado, no representando privilegio ni excepción, respecto de -- otras demandas y tradiciones regionales"; c) la ratificación o enmienda de la obra legislativa del Gobierno provisional; d) "las leyes orgánicas complementarias de la fundamental"; e) "el juicio definitivo sobre las magnas responsabilidades del régimen caído"; y f) "las reformas que, por respeto se presentarán a las Cortes, pero que -- por armonía de los partidos republicanos exista ya la -- coincidencia capital". Destácanse, entre ellas, por su -- interés, las de renovación y justicia social, en que algunos hallaron la razón determinante, junto con su fe republicana, para colaborar en la obra revolucionaria, y -- en la que vemos todos la base de pacífico, justiciero y fecundo resurgimiento de España".

Quizá valga la pena detenernos en el análisis somero de estas tareas. Que las Constituyentes elaboren las --- Constituciones es algo obvio y no merece comentarios. Lo que dice sobre el Estatuto de Cataluña sí que tiene una orientación clara; en ningún momento se habla de "autonomía" y sí en cambio se dice que hay que dejar a salvo --

la "unidad total del Estado". Hay, por tanto, una explícita referencia a la creación de un estado unitario no federal, como así fué en efecto (39). La ratificación de los decretos dictados por el Gobierno provisional era, una vez más, un esfuerzo por dar apariencia de legalidad democrática a la actuación de los primeros meses y de confianza en que la obra legislativa del Gobierno provisional sería continuada por las Constituyentes. Las leyes orgánicas complementarias de la fundamental vendrían a ser aquellas que completarían el cuadro organizativo del Estado: Ley del Tribunal de Garantías, Ley de Orden Público, Ley Electoral, etc. Los procesos para buscar responsabilidades al régimen caído eran consecuencia de las posiciones jacobinas adoptadas por diversos sectores republicanos, preponderantemente radical-socialista y afines, aunque fueran necesarios, por otra parte, para poner en claro determinados "affaires" financieros y políticos de la Dictadura (40).

El último punto es el más interesante por cuanto viene a ser un esquemático programa político de fondo, programa político ya esbozado y desarrollado en los meses iniciales. Sin duda en él entran las reformas en el Ejército, las relaciones Iglesia-Estado, las reformas fiscales y educativas, y, sobre todo, la reforma agraria y --

las reformas en las relaciones laborales, reformas "de --  
renovación y justicia social" por excelencia apadrinadas  
por los socialistas a quienes claramente se alude. Es de  
cir, todo el programa reformista del 14 de Abril. Y una  
vez más se alude a él como la base de la reforma republi-  
cana para un "pacífico, justiciero y fecundo resurgimien-  
to de España". Una vez más, la ingenua alegría abrileña  
aparece en los textos legales.

Este programa legislativo -que más tarde fue segui-  
do con bastante rigor por las Constituyentes- no se esta-  
blecía, naturalmente, con carácter obligatorio para las  
Cortes. La enumeración de estas tareas "en nada pretende-  
ría limitar el poder de las Cortes, afirmado, como ínte-  
gro y convocado como soberano", pero sin duda juega un -  
efecto coactivo cara no solo a la futura labor de las --  
Constituyentes sino también como futuro programa electo-  
ral ante los próximos comicios. La justificación que da  
el Gobierno es, naturalmente, otra: esta enumeración de -  
tareas, tan ambiciosa, la realiza tan solo para que "a -  
ella corresponda el interés vibrante de la elección".

Por último hace un llamamiento y da seguridades de  
que la elección será ordenada y legal, sin corrupciones  
ni violencia.

La parte dispositiva consta de tres breves artículos. Como hemos dicho la claridad y sencillez de los mismos contrasta con la farragosa literatura del preámbulo. No quiere ello decir que estos tres artículos sean poco densos o que lo que en ellos se expone sea trivial, sino todo lo contrario. Los analizaremos desglosándolos en sus partes más claramente diferenciadas.

a) "Las Cortes Constituyentes se compondrán de una sola Cámara". Esta afirmación prefigura el pensamiento general del Gobierno provisional respecto a la existencia o no de Senado. Sobre este punto nos podríamos extender mucho. La Constitución confirmó el criterio unicameral, estableciendo, sin embargo, el Tribunal de Garantías que, de alguna manera, llegó a ejercer funciones de Alta Cámara. Los proyectos de reforma de la Constitución que apadrinaba hacia 1935 Alcalá Zamora incluían el restablecimiento del Senado. Es, por tanto, cuestión debatida y de una importancia política evidente. Menos importancia tiene el decir que esta Cámara única será elegida "por sufragio popular directo". Ello era claro y ya se había establecido de manera detallada en el decreto electoral de 8 de mayo.

b) La fijación de fecha de comienzo de las sesiones de Cortes tiene dos aspectos: uno simbólico y otro práctico. El práctico es la rapidez que ya se ha comentado - respecto a la convocatoria. El simbólico es que la fecha escogida -14 de julio- evoca una de las gestas republicanas más representativas de la historia, lo cual no dea de encajar dentro de la retórica de la época y, además, es perfectamente lícito desde un punto de vista de clara propaganda política.

c) Se dan en principio a las Cortes todos los poderes. "Las Cortes se declaran investidas con el más amplio poder constituyente y legislativo". Pero por si esta declaración no fuera suficiente se especifica que, por una parte, el Gobierno provisional, una vez constituidas las Cortes, debe dimitir y dar cuenta a las Cortes de sus actos; y, por otra parte, que hasta que no se ponga en funcionamiento la nueva constitución -constitución que regulará el mecanismo de nombramiento de Jefe de Estado y de Jefe de gobierno -las Cortes nombrarán libremente - y separarán, en su caso- a la persona que deba desempeñar, a la vez, la Jefatura del Estado y la Jefatura del Gobierno. Con lo cual las Cortes quedan en este período previo a la aprobación y puesta en funcionamiento de la Constitución, no sólo como poder legislativo sino como -



organo fiscalizador del ejecutivo y, en definitiva, como última instancia política. Además, se mantiene que el Jefe del Estado sea, a la vez, jefe del gobierno.

d) Se fija la fecha de elecciones para el día 28 de junio y la posible segunda vuelta para el 5 de julio. Esta segunda fecha hubo de ser modificada por la lentitud de las operaciones de escrutinio. Miguel Maura lo refleja diciendo: "Las operaciones de escrutinio en las provincias fueron largas y complicadas, porque era la primera vez que se practicaba el cómputo de votos en la totali--dad de la provincia (41). "Efectivamente, por la supre--sión del artículo 29, era la primera vez que se votaba - en la totalidad de muchas provincias (42) y las operaciones para computar los votos se retrasaron. Por ello hubo de trasladarse la fecha de esta segunda vuelta al 12 de julio sin alterar, sin embargo, la fecha de inauguración de las Cortes que continuaba siendo la del 14 de julio - (43).

e) Se insistía una vez más que las elecciones se celebrarían conforme al decreto del 3 de mayo y la Ley de 1907.

Por último, el hecho de que este decreto fuera firmedo por todos los ministros del Gobierno, subraya de manera expresa la importancia que se le quería dar al mis-

mo respecto a encarecer la participación electoral como algo decisivo para el porvenir de la República. Lo cual es, a la vez que conclusión; el sentido general del decreto.

B.- EL ESCRUTINIO.

El optimismo del decreto que fijaba la segunda vuelta una semana después de la primera, ya hacía evidente que no se contaba con las dificultades que surgirían a la hora del escrutinio. Pronto se dieron cuenta, sin embargo, que el recuento de votos transcurría de manera muy lenta (44). Y un decreto del 30 de junio intentó agilizar las operaciones de escrutinio (45). El hecho de que se publicara dos días después de las elecciones indica la impresión que existía sobre las operaciones postelectorales.

La disposición más importante del decreto tiene -- por objeto dividir en dos secciones las juntas provinciales del censo de Madrid y de Barcelona con el fin de repartir el trabajo y dar cuenta del mismo más rápidamente. Aunque el artículo 1º del decreto solo se refiere a Madrid y Barcelona, en el artículo 2º se dice expresamente

que "el Ministro de la Gobernación queda autorizado para extender la aplicación de este decreto, si fuera necesario a las provincias de Valencia, Sevilla y cualquier -- otra de las que comprenden varias circunscripciones, si el presidente de la respectiva junta del Censo indica la necesidad de la medida".

Ambas secciones residirán en la capital respectiva pero tendrán a su cargo cada una de las circunscripciones en que dichas provincias quedarán divididas. Para constituir la segunda junta se llamará a los suplentes que se enumeran en el párrafo 13 del artículo 11 de la ley electoral de 1907, "pudiendo correrse más allá los límites -- ahí previstos el orden de sustitución, siempre conforme a un criterio jerárquico, y en cuanto a los presidentes de sociedades siguiendo el de antigüedad". En este sentido el decreto marca que, como mínimo, deberán ser siete el número de componentes de las juntas y que el presidente, siguiendo lógicamente la Ley, tiene, sin embargo, amplias facultades para nombrar a sus miembros según las -- necesidades del momento. Ello no es sino aplicar el artículo 11, párrafo 21, de la Ley de 1907, en que se dice: "Además de las sustituciones indicadas en este artículo, para todos los otros cargos a los cuales no quedan ellas asignadas serán nombrados otros tantos suplentes en las

respectivas categorías a la vez que sean provistos estos cargos, para que los suplentes entren a ejercerlos por -vacantes o impedimento legítimo". Queda claro en el decreto que los presidentes respectivos serán el de la Audiencia -que ya lo era- y el rector de la Universidad --que era el vocal 1º-. Ambos tiene facultades para nombrar a los vocales, asignar personal auxiliar e ir resolviendo los incidentes de todo tipo que vayan surgiendo.

La extrema rapidez que pretende el decreto obliga a las juntas a trabajar doce horas seguidas en el escrutinio, pudiendo, a partir de éstas, dejar para el día siguiente, las operaciones que todavía falten por realizar.

Por último, se dice expresamente que el decreto entrará en vigor la misma mañana del 1º de julio en que aparece en la Gaceta, siéndoles comunicado a los presidentes de las juntas provinciales, mediante telégrafo, por el -Ministro de la Gobernación.

C.- EL ORDEN PUBLICO ELECTORAL: LA INSTRUCCION A

LOS GOBERNADORES CIVILES

Al analizar el decreto de 8 de Mayo de 1931, hemos ya señalado -por conveniencias de exposición- parte de la

la legislación complementaria referente al orden público ante las elecciones (ver apartado II, J). Ahora analizaremos someramente la orden-circular que con fecha 8 de Junio de 1931 dirige el ministro de la Gobernación a los gobernadores civiles (46). Fundamentalmente dicha circular puede resumirse en los siguientes apartados:

a) Se encomienda a los Gobernadores el mantener una "neutralidad absoluta en la contienda electoral". Esta norma, dice "resulta más necesario (que nunca) habida cuenta de la composición heterogénea del Gobierno provisional de la República y la absoluta compenetración existente entre sus componentes".

b) No podrá el Gobernador suspender los Ayuntamientos en sus funciones sin autorización expresa del Ministro de la Gobernación.

c) "El ejercicio de plenos poderes que el Gobierno de la República se ha reservado y ejercitará si la salud pública lo exige, no queda transferida a Los Gobernadores".

d) Autorizará el Gobernador "los actos públicos encaminados a la propaganda de los partidos políticos".

La autoridad gubernativa pasará a los fiscales nota detallada de lo que pudiera ser constitutivo de delito. En caso de desórdenes públicos los Gobernadores aplicarán "con toda energía" la ley de Orden Público, llegando incluso a clausurar los domicilios de las agrupaciones políticas causantes del desorden.

e) Se respetará la libertad de prensa pero se "procederá sin demora a la recogida y clausura de los periódicos que aconsejen la violencia o prediquen la rebelión".

Todo ello da la impresión de que se desconfía más del partidismo de los gobernadores que de los posibles tumultos que ocasionaran las elecciones. Para comprender esta posición hay que tener en cuenta dos hechos: en primer lugar, la tradición caciquil no podía ser desarraigada en un día, y, recordemos, que en las elecciones de la monarquía el gobernador era un eslabón básico del falseamiento de la elección. Había, por tanto, motivos para pensar que, tras el 14 de abril, con gobernadores republicanos, el hábito de "muñir" elecciones no se había variado para muchos y, a imitación de lo que hacían los gobernadores monárquicos, los nuevos "poncios" republicanos se comportarían de igual manera. En segundo lugar, y

00293

sobre todo tras los sucesos del 10 y 11 de mayo, el ministro de la Gobernación había perdido la confianza en muchos de sus colaboradores en provincias que, en su mayoría, no tenían experiencia de mando y solo aportaban un pasado republicano muchas veces tan indudable como insuficiente (47). Por ello, la citada orden, tras una primera impresión de que refuerza la autoridad de los Gobernadores, lo que muestra es una profunda desconfianza hacia la gestión de los mismos, y una preocupación para -- que no se extralimiten en sus funciones, permanezcan neutrales, permitan una amplia libertad de reunión y asociación, traspasen a las autoridades judiciales las posibles infracciones y no tomen ninguna grave determinación sin consultar antes con el ministro o con la autoridad compendiente.

NOTAS AL CAPITULO TERCERO  
=====

- (1) M. Maura, Así cayó Alfonso XIII, México, 1962, pág. 204.
- (2) J. Pla, Historia, vol. I, pág. 114.
- (3) Publicado en la Gaceta de 8 de Marzo de 1931.
- (4) Publicado en la Gaceta el 29 de Abril de 1931.
- (6) N. Pérez Serrano, La Constitución Española de 1931, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 17.
- (7) M. Maura, Así cayó, pág. 315.
- (8) M. Maura, Así cayó, pág. 310.
- (9) "El Debate" decía: "Lo peor de todo lo hecho por el gobierno en estas tres semanas: la política electoral. Más que de su ilustre padre, de Romero Robledo parece haber recibido lecciones don Miguel Maura, - La persecución encubierta contra los Ayuntamientos monárquicos; la formación del nuevo censo con peli-



grosa premura y sin garantías procesales, todo acusa un criterio partidista, que no nacional, y algo muy dañoso políticamente para la situación gobernante; miedo al fallo de la voluntad popular". A ello replica Maura: "Como muestra de mala fe e hipocresía, esta censura era perfecta. Criticar la premura con la que el gobierno cuidaba - de formar el censo para las elecciones a las Constituyentes, que nos habían exigido perentoriamente las derechas, rebasaba la medida de lo lícito". M. Maura, Así cayó, pág. 310. Las razones de Maura son ciertas pero, comprensiblemente, no da para nosotros la más auténtica: la diferencia entre Romero Robledo y Antonio Maura apenas es perceptible en cuanto a honestidad electoral pues si bien - el primero fue el más famoso muñidor de Cánovas, Antonio Maura hizo la ley electoral que más favorecía al caciquismo y, sin ensuciarse él directamente, tenía en La Cierva el Romero Robledo de principios de siglo.

(10)E. Malefakis es de esta misma opinión: "Debido a que las elecciones se llevaron a cabo mientras la República pasaba por su primer momento de gloria... Los republicanos obtuvieron una victoria mucho más rotunda de la que hubiese correspondido a un período normal". E. Malefakis, - Reforma agraria, pág. 206.

- (11) J.M. Tries de Bes. La llei electoral i la seva indispensable reforma, "La Veu de Catalunya", 13 de Mars de 1936.
- (12) Por lo demás, dada la jerarquía legislativa, hubiera sido ilegal que un decreto modificara una ley con carácter general. Legislando por decreto a los solos efectos de las Cortes Constituyentes se salvaba este escollo formal.
- (13) Así lo hace notar también N. Pérez Serrano, La Constitución, pág. 13, nota (1), cuando dice: "El aparente contrasentido que resulta de atribuir la capacidad electoral pasiva (siempre más grave) a quien no disfruta de la activa, tiene acaso un precedente teórico sugestivo en la proposición del Sr. Ossorio y Gallardo (véanse las base 5ª y 7ª de su propuesta de ley sobre representación proporcional en el interesante opúsculo Parlamento y Gobierno, Madrid, 1930)".
- (14) No aclara el decreto la edad a partir de la cual pueden ser elegibles mujeres y sacerdotes; sin embargo, como dice Pérez Serrano, "cabe suponer que debe regir la misma que para el sufragio activo" --es decir, 23 años-- lo cual queda claro para los --

sacerdotes que tienen capacidad para votar, pero no soluciona lo de las mujeres, que no la tienen. Sin embargo, parece evidente que el sentido de la ley es que también puedan ser elegibles a partir de los veintitrés años (Ver N. Pérez Serrano, La Constitución, pág. 13 nota 1). Sobre las relaciones Iglesia y Estado durante la República ver -- Diccionario de Historia Eclesiástica de España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, vol. II, Madrid, 1972, pág. 1179-1184. Estas páginas, dedicadas a las relaciones Iglesia-Estado durante la República, son debidas a Vicente Palacio Atard y constituyen un objetivo resumen del tema.

- (15) G. Jackson, La República española, pág. 36
- (16) M. Maure, Así cayó, pág. 310-311.
- (17) Por decreto de 5 de junio se aclara a este respecto que en "las provincias de Baleares y Santa -- Cruz de Tenerife la proclamación de candidatos y los escrutinios generales se realizarán ante las Juntas provinciales del censo electoral de Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife, respectiva

mente, quedando en suspenso para estas elecciones el funcionamiento de las secciones correspondientes de dichas juntas en Menorca e Ibiza, respecto a la primera provincia, y Santa Cruz de la Palma, en la segunda". Asimismo, por decreto de 6 de Junio, se hacía extensivo lo anterior a las secciones de la Junta Provincial del Censo Electoral de las provincias de Las Palmas, sitas en Arrecife y Puerto de Cabras, así como a las de San Sebastián de la Gomera y Valverde, de la provincia de Sta. Cruz de Tenerife.

- (18) Citado por J. A. González Casanova, Elecciones en Barcelona (1931-1936), Tecnos, Madrid, 1969, pág. 43.
- (19) Un tratadista tan desapasionado como N. Pérez Serrano opina que "el tope antidemocrático" del 20 por ciento hizo que la elección tuviera que repetirse con relación a algunos lugares (12 actas). Con ello se pudo advertir, (y el resultado de las segundas elecciones vino a confirmarlo) que el cupo de puestos reservado, de antemano y arbitrariamente, a la minoría se frus-

traba por no reunir el veinte por ciento requerido; y de esta suerte, y acudiendo de nuevo a la lucha los partidos mayoritarios, quedaban prácticamente sin representación aquellos mismos sectores en beneficio de los cuales se había planeado el régimen, tosco aunque bien intencionado, de representación minoritaria". En nota a pie de página indica que - el calificativo de "tope antidemocrático" está extraído de un artículo de Ciges Aparicio titulado - Las elecciones del domingo pasado ("El Sol", 2 de Julio de 1931) en que el autor "como fervoroso partidario de la representación proporcional y con noble celo, combatió en un principio el sistema electoral decretado, reputándolo de "guillotina seca - para decapitar a la ciudadanía" y sosteniendo que no era "obra de democracia sino de dictadura". N. Pérez Serrano, La Constitución, pág. 20.

- (20) Cit. por I. Molas, Lliga, vol. II, pág. 330-331.  
(tr. F.C.)
- (21) Este cuadro está tomado del libro de N. Pérez Serrano, La Constitución, pág. 16 y 17. A la vez éste dice en nota a pie de página que está reproducido del opúsculo de José Ortiz de Burgos, Ley electoral para diputados a Cortes Constituyentes de --

1931, Madrid, 1931. Además, el número de diputados por circunscripción está especificado taxativamente en el artículo 3º del decreto de 5 de Junio sobre aplicación del decreto de 8 de Mayo.

- (22) Una descripción breve y clara de estas medidas se encuentra en N. Pérez Serrano, La Constitución, - pág. 12 y 13. Una descripción "beligerante" es la que da Miguel Maura (Así cayó, pág. 309-311 y -- 314-315) quien como ministro de la Gobernación tuvo que resolver los expedientes electorales de los ayuntamientos afectados. Para una versión de "derechas", J. Pla, Historia, vol. I, pág. 141-142. En el mismo sentido, el libro citado por Pérez Serrano de Burgos Mazo, De la República a...?, Madrid, 1931, pág. 106-107.

- (23) Un hombre ponderado como N. Pérez Serrano, dice cautamente que el cambio a través de las nuevas elecciones "se reflejó hondamente en la composición de los Ayuntamientos designados ahora". Se entiende que el cambio era en influencia republicana.

- (24) M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. II, pág. - 760-764.

- (25) M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. II, pág. 760.
- (26) M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. II, pág. 764.
- (27) Los efectos (totales y por distritos) del artículo 29 sobre los resultados electorales en las elecciones a diputados de 1910, 1914, 1916, 1918, 1919, - 1920 y 1923 están detallados en M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. II, cuadro estadístico, núm. 28. Este tema, por su parte, ha sido ya insinuado en el capítulo II.
- (28) M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. II, cuadro estadístico, núm 27.
- (29) Para ser elegido diputado se requiere ser español, de estado seglar, mayor de edad y gozar de todos - los derechos civiles. La ley determina con que clases de funciones es incompatible el cargo de diputado y los casos de reelección.
- (30) W. J.M. Mackenzie, Elecciones, pág. 110-112.
- (31) Diario de Sesiones, 18 de Julio de 1931, apéndice 19 al nº 3.
- (32) Fiscalía del Tribunal Supremo, circular de 16 de - Junio de 1931 publicada en la Gaceta de Madrid el mismo día.

- (33) Por ejemplo, art. 44, 48, 71, 76.
- (34) M. Maura, Así cayó, pág. 317.
- (35) M. Maura, Así cayó, pág. 317. Esta afirmación, -- sin embargo, debería, cuando menos, matizarse.
- (36) M. Maura, Así cayó, pág. 317-318.
- (37) M. Maura, Así cayó, pág. 320-321.
- (38) Ver, por ejemplo, Jean Becarand, La segunda República Española, Taurus, Madrid, 1967; Javier Tusell Gómez, La segunda República en Madrid: elecciones y partidos, Tecnos, Madrid, 1970; José Antonio González Casanova, Elecciones en Barcelona (1931-1936) cit.
- (39) Hay que hacer notar que al promulgarse este decreto, en Cataluña se estaba elaborando un proyecto de Estatuto --el llamado "Estatuto de Nuria"-- que fue refrendado mayoritariamente por los catalanes pocas semanas después, y que sí confería la autonomía a Cataluña. El Estatuto de Cataluña aprobado por las Cortes de 1932 tenía diferencias sustanciales con el Estatuto de Nuria. Este decreto del



gobierno provisional -entre otros muchos hechos de aquellos meses- hacía presagiar las dificultades que tendrían las aspiraciones catalanas en la coalición que dirigía el gobierno provisional y que, en definitiva, sería mayoritaria en las - Constituyentes.

- (40) Por "régimen caído" se entiende el período que transcurre entre el gdppe de Estado de Primo de Rivera y el 14 de Abril de 1931.
- (41) M. Maura, Así cayó, pág. 319.
- (42) En la provincia de Córdoba, por ejemplo, en las elecciones de 1933 todo el cuerpo electoral ---- (132.506 electores) dejó de votar por la aplicación del artículo 29, con lo cual los escaños se atribuyeron sin esperar al día de la votación. - En 1910 sucedió lo mismo en la provincia de Orense, etc. Ver estadísticas en M. Martínez Cuadrado, Elecciones, vol. II, cuadro estadístico nº 28.
- ( 43) Decreto de Gobernación de 30 de Junio, publicado en la Gaceta el 1º de julio.
- (44) Ver N. Pérez Serrano, La Constitución, pág. 19-20  
· Miguel Maura, Así cayó, pág, 319.

- (45) Con la misma fecha, como ya hemos visto, se retrasa también la convocatoria de la segunda vuelta - del 5 al 12 de Julio.
- (46) M. Maura, Así cayó, pág. 318-319.
- (47) Para las dificultades en encontrar gobernadores - civiles eficaces, ver M. Maura, Así cayó, pág. -- 264-272.

00305

C A P I T U L O    C U A R T O

LA CONSTITUCION DEL 1931 Y LA CUESTION

=====

ELECTORAL

=====

El proceso constituyente republicano fue, si lo comparamos con la mayoría de antecedentes históricos similares, muy rápido. Entre el 14 de Abril y el 10 de Diciembre de 1931, España pasó de ser una monarquía a tener ya aprobada y promulgada una Constitución Republicana. Los principales hitos de este período constituyente fueron -- los siguientes:

1) 6 de Mayo : Decreto por el que se constituye la Comisión Jurídica Asesora.

2) 6 de Julio : La Comisión Jurídica Asesora -- eleva al Gobierno un anteproyecto de Constitución.

3) 28 de Julio : Elección para las Cortes Constituyentes de la Comisión Constitucional.

4) 18 de Agosto : La Comisión Constitucional de las Cortes presenta el proyecto de Constitución.

5) 27 de Agosto : Comienza en las Cortes la discusión del proyecto.

6) 1 de Diciembre : Termina el debate parlamentario sobre el proyecto de Constitución.

7) 9 de Diciembre : Aprobación en las Cortes -- del texto definitivo.

00307

8) 10 de Diciembre : Promulgación en la Gaceta de Madrid de la Constitución de la Segunda República Española.

Sin seguir de un modo estricto este orden cronológico, vamos a comenzar a analizar en concreto cada uno de estos pasos hacia la definitiva institucionalización de la República, haciendo especial hincapié, naturalmente, en las cuestiones que afectan al sistema electoral.

=====

I.- EL ANTEPROYECTO DE LA COMISION JURIDICA ASESORA.

=====

A.- EL DECRETO CREANDO LA COMISION JURIDICA ASESORA.

Un decreto del 6 de Mayo disolvía la Comisión General de Codificación que actuaba en tiempos de la monarquía (1) y constituía la Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia (2), "para elaborar los proyectos de la Ley que el Gobierno le encomiende, presentar ante el mismo aquellos que por propia iniciativa estime conveniente preparar y evacuar los informes que el Gobierno solicite sobre cuestiones de orden especial y concreto". - La Comisión, por tanto, pretendía ser un elemento de ayuda al Gobierno sin ninguna relación con el Parlamento. Ello hacía que el art. 3º del decreto estableciera que se "designarán por el Gobierno las personas que han de integrar la Comisión, a propuesta del Ministro de Justicia". "Estas personas, dice el decreto, serán libremente nombradas entre cuantos elementos puedan coadyuvar en la obra de reforma legislativa que se proyecta". La Comisión constará de - Presidente, vocales y secretariado técnico, y podrá constituir subcomisiones para fines especiales. Nicolás Pérez Se

rrano, persona muy cercana a los miembros más influyentes de la Comisión (era el adjunto de Adolfo Posada en la Universidad), comenta que por parte del Gobierno "se quería casi (así lo indica el preámbulo del decreto) que la nueva institución (la C.J.A.) fuera el órgano de continuidad que diese unidad de sentido técnico-jurídico a las disposiciones de los distintos departamentos ministeriales" -- (3).

Fue nombrado Presidente de la Comisión Angel Ossorio y Gallardo (4), persona moderada, procedente del maurismo y que durante la Dictadura, y desde su puesto de Decano del Colegio de Abogados de Madrid, habíase manifestado abiertamente contra la situación existente, tomando en el último año posiciones semejantes a las de Sánchez Guerra y los constitucionalistas, aunque sin llegar a compromisos tan directos con los republicanos como Alcalá Zamora o Miguel Maura, que procedían de posiciones semejantes. La autoridad y prestigio del señor Ossorio en sectores -- conservadores y su fama de persona honesta en sectores de izquierda fue lo que, posiblemente, hizo que se le nombrara Presidente (5).

B.- EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION.

La subcomisión redactora del anteproyecto de constitución estuvo constituida por los siguientes señores:

Angel Ossorio y Gallardo (Presidente)

Adolfo González Posada

Javier Elola

Valeriano Casanueva

Manuel Pedroso

Nicolás Alcalá-Espinosa

Agustín Viñuales

Antonio Rodríguez Pérez.

Alfonso García Valdecasas

Francisco Romero Otazo

Luis Lamena Lizarbe

Antonio de Luna

Juan Lledó Sánchez-Calvo.

Dicha subcomisión trabajó en el anteproyecto y una vez - concluido lo presentaron al Pleno que celebró sus sesiones el 29 y 30 de Junio. A las sesiones del Pleno asistieron los siguientes señores:

Angel Ossorio y Gallardo

Adolfo González Posada

Javier Elola

Valeriano Casanueva



00311

Manuel Pedroso

Nicolás Alcalá-Espinosa

Agustín Viñuales

Alfonso García Valdecasas

Francisco Romero Otazo

José Castán

JERÓNIMO González

José Luis Díaz Pastor

Manuel Pérez Rodríguez

Casto Barahona

Luis Sierra Bermejo

José Manuel Puebla

Felipe Fernández y F. Quirós

Luis Fernández Clérigo

Luis Jiménez de Asúa

José Antón Oneca

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo

José Sanchiz Banús

Matilde Huici de San Martín

Julián Abejón

Luis Lamana Lizarbe

Antonio de Luna

Juan Lladó Sánchez-Calvo

José Arturo Rodríguez Muñoz

Félix Alvarez Valdés

José Serrano.

00312

Una vez aprobado por el Pleno se remitió al Ministro de Justicia y se hizo publicar en la misma fecha (5).

La presentación del texto articulado corre a cargo, naturalmente, del presidente Ossorio Gallardo, que explica brevemente las circunstancias en que se ha realizado el trabajo". "A marchas forzadas, hemos trabajado -dice- porque las circunstancias así lo exigían (...) Mas por muy - justas censuras que merezcamos siempre tendremos la satisfacción de haber colaborado con nuestra diligencia en facilitar la solución de un instante difícil para España. - Si las Cortes Constituyentes hubieran tenido que aguardar a que una Comisión de ellos mismos presentara la ponencia del Código fundamental, la inquietante interinidad en que España vive se hubiera prolongado por muchos meses. De este otro modo, prudentemente elegido por el Gobierno, tanto él como las Cortes y la opinión, encuentran material - elaborado para la discusión y la crítica" (6). Esta presentación que lleva fecha del 6 de Julio, adivina bastante para lo que va a servir el Anteproyecto : en primer lugar es un intento de elaboración sistemática de la Ley -- fundamental; en segundo lugar es un ensayo general de lo que va a ser la discusión en las Cortes. Material elaborado, discusión y crítica tenían pleno sentido. Lo que no - pudieron -o supieron- fue hacer un texto que satisficiera a todos. Adolfo Posada, lo explica así : "La Comisión no

podía redactar un informe para las Cortes y para el Gobierno. Por causa de la composición heterogénea del gobierno no era posible presentar un proyecto admisible por todos" (7). Sin embargo, ¿era imposible, como parece afirmar Posada, que se hiciera un texto satisfactorio para el Gobierno y para las Cortes? ¿O bien el texto elaborado por la Comisión no satisfizo por no responder a la correlación de --- fuerzas -predominio de centro-izquierda- existente en el - Gobierno y en las Cortes? (8). Yo tendería a inclinarme -- más bien por esta segunda hipótesis aunque haría falta un estudio más completo para dilucidarlo con seguridad (9). - Sin esperar al mismo, sin embargo, se puede afirmar, y más adelante veremos las causas, que el Anteproyecto no gustó nada a los socialistas -a pesar de que un socialista había creado la Comisión- y poco a los radical-socialistas y partidarios de Azaña. Todos ellos vieron una constitución moderada, a la medida de quien ya se perfilaba como el más - peligroso enemigo del centro-izquierda : Niceto Alcalá-Zamora, muy amigo y de parecida tendencia que Angel Ossorio Gallardo. Ello se deja entrever en la clara alusión de Pérez Serrano a Fernando de los Rios, cuando dice que la labor de la comisión merecía todos los homenajes de reconocimiento público aunque "no haya recibido, en este país de - fáciles criticismos más que acres censuras y alguna injuria, apenas contrabalanceadas con la protocolaria defensa de quien había creado el organismo".

00314

Pasemos, sin embargo, a esbozar la estructura general del Anteproyecto, deteniéndonos principalmente en lo concerniente al Derecho Electoral, para volver luego a examinar los avatares y la utilización práctica del mismo. A la vez que comentamos los puntos neurálgicos del Anteproyecto también pondremos de relieve los más importantes votos particulares al mismo. En determinados casos tienen más peso los votos particulares que el mismo texto de la ponencia, por cuanto la comisión parlamentaria escogió a éstos como base de discusión, dejando a un lado el texto del Anteproyecto. El mismo Jiménez de Asúa, que será presidente de la comisión parlamentaria elaboradora del proyecto constitucional, lo reconoce : "La meritísima labor de la Comisión Jurídica Asesora, en la subcomisión constitucional, no consistió tan solo en la ponencia de que he dado cuenta, sino en numerosos votos particulares que se imprimieron junto con el Anteproyecto. Por haber servido tres de ellos como elementos de trabajo para la Comisión parlamentaria ...."(10).

El hecho de que pareciera excesivamente conservador a la mayoría de centro-izquierda no quita que el Anteproyecto sea uno de los textos políticos más avanzados y democráticos -posiblemente el que más, excepción hecha del que realizará en Agosto la Comisión Parlamentaria- -

del constitucionalismo español. Posada, al buscarle antecedente, dice "En lo concerniente al Anteproyecto hay -- que decir que su contextura técnica responde al tipo de constitución rígida, siguiendo la conocida concepción de Bryce, y en la tradición nacional del constitucionalismo de Cádiz (título XV) y de las Constituciones de 1855-1856 y 1869 (título XI)" (11). Y más adelante reafirma : "En el preámbulo del Anteproyecto se afirma la soberanía de la Nación, representada por sus Cortes Constituyentes, rectificación esencial del criterio doctrinario de las constituciones de 1845 y 1876 y confirmación del sentimiento liberal y democrático de las de 1812, 1837 y 1869" (12). También hay que consignar que desde el punto de vista técnico-jurídico era obra solidísima : un buen número de catedráticos de Derecho, además de otros distinguidos juristas, la habían elaborado. Pérez Serrano -- que no estaba en la subcomisión ni en la Comisión-- dice al respecto : "El Anteproyecto era una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria" (13). Sin entrar en comparaciones con el proyecto de la Comisión Parlamentaria era, efectivamente, el Anteproyecto, una obra seria y congruente, un trabajo bien hecho desde el punto de vista

técnico. La única rareza, siempre desde este punto de vista, es la desmesurada minuciosidad con que son reguladas, en el título VIII, las cuestiones referentes a la Hacienda Pública. Ello se debe, probablemente, a los escrúpulos éticos de los redactores, que querían evitar toda posibilidad de malversación de fondos u otras irregularidades - fiscales; intención muy loable, desde luego, pero que hubiera debido plasmarse, a nuestro juicio, en una Ley ordinaria y no en un texto que se pretendía constitucional -- (14).

Entrando ya en el fondo del Anteproyecto se pueden destacar los siguientes puntos:

a) Define al Estado como una "República democrática". "Los poderes de sus órganos emanan del pueblo" (art. 1º). Los votos particulares a todo el título I ó a este artículo 1, no cambian sustancialmente este principio democrático aunque alguno cambie las palabras (por ejemplo, Fernández clérigo que habla de "soberanía residente en el pueblo") (15).

b) En la cuestión nacional adopta una vía media entre el unitarismo y el federalismo. Es la vía de las autonomías regionales. "Cada una o varias Provincias limítrofes entre sí, se definían como Región por sus características geográficas e históricas, podían constituir una entidad autónoma para fines administrativos y políticos" --

(art. 3º). Los artículos 3º al 7º marcan las posibilidades y los límites de esta autonomía administrativa y política. Los votos particulares referentes a la totalidad del título I tienen como punto fundamental la cuestión nacional. Van en tres direcciones distintas : a) El que va firmado por Francisco Romero Otazo, Manuel Pedroso, Alfonso García Valdecasas y Antonio de Luna, expresa la voluntad de reconocer una variedad regional a la que hay que conceder estatutos de autonomía pero siempre dejando a salvo el principio de la soberanía constitucional del Estado español. Dicen en la exposición de motivos : "El Estado español extiende su competencia sobre todo el territorio actual. Pero dicha competencia está restringida por razón de la materia (...) No es el Estado español -- quien delega en los territorios autónomos ciertas facultades. Son los Territorios autónomos los elementos integrantes, con las demás regiones, del Estado español. Pero no lo integran mediante pacto, sino que, tanto los territorios autónomos como el Estado español, derivan su competencia de la Constitución, que el pueblo se ha dado como Ley suya, al romper, por una revolución, ejemplar y de hondo convencimiento, la mortífera estructura borbónica, de centralismo inepto y estéril" (16). Es una vía de autonomía restringida muy semejante a la del Anteproyecto. b) El voto particular de Nicolás Alcalá Espinosa es

mucho más unitarista ya que solo admite de hecho una descentralización de funciones secundarias, creando unas -- Asambleas Regionales sin apenas poderes (17). c) El voto particular de Javier Loyola (18) opta por la fórmula federalista, con un Senado como Consejo Federal al estilo pimargalliano. En su artículo 1º proclama : "España es una República democrática y constituye un Estado Federal cuya capital es Madrid". El voto particular de Adolfo González Posada (19) a los artículos 3º y 4º no va en sentido distinto sino que intenta resumir y simplificar estos largos artículos del Anteproyecto.

c) Laicidad del Estado. Art. 8º : "No existe reli--gión de Estado. La Iglesia católica será considerada como corporación de Derecho Público. El mismo carácter podrán tener las demas confesiones religiosas..." Esta posición no dejaba de ser una actitud moderada ante el problema, tanto más si se tiene en cuenta que más adelante se garantizaba la enseñanza religiosa. Si se compara con el famoso artículo 26 de la Constitución del 31, esta propuesta hubiera sido plenamente aceptada por personas como Alcalá Zamora o Miguel Maura que, más tarde, por estar - en desacuerdo con el aprobado artículo 26, tuvieron que dimitir del Gobierno. Los votos particulares no intentan alterar sustancialmente el principio de libertad religiosa y laicidad del Estado. Sin embargo el voto particular



de Angel Ossorio, Manuel Pérez Rodríguez y José Manuel - Puebla dice, después de razonarlo, que el Estado "inspirará su actuación y su legislación en las normas de la - moral cristiana". Otros -como el de Posada- pretenden -- enunciar el principio sin hacer referencia a la Iglesia Católica.

d) Declaración de derechos del individuo. Es una -- parte importante e innovadora. El fundamento y el tono - general de toda esta parte (título III, Derechos y deberes de los Españoles) se encuentran en el artículo 11 -- que dice: "Todos los españoles son iguales ante la Ley. Se reconoce, en principio, la igualdad de derechos en -- los dos sexos. El nacimiento, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas no podrán ser fundamento de privilegio jurídico. El Estado no reconoce los títulos y las distinciones nobiliarias". Según Posada, todo este título "supone una profunda revolución en nuestro derecho político... que respondiendo a las exigencias de la vida social contemporánea sigue el camino iniciado por el constitucionalismo de postguerra (especialmente el de Weimar)" (20). Efectivamente, además de una amplia declaración de los derechos individuales clásicos en los artículos 11 al 26 (21) se incluye en los artículos 27 al 32 una extensa declaración sobre aspectos tales como la familia, la propiedad social y privada, los dere

chos de los trabajadores, la economía y la enseñanza. -- Con ello, el Anteproyecto se inscribe tímidamente en lo que Carlos M. Rama llama "Estado neoliberal, al estilo -- de otros muchos contemporáneos, que, sin abandonar los -- principios clásicos del liberalismo, han agregado concep- tos y formas nuevas que atienden al "ciudadano social" -- (22). Efectivamente, la influencia de las constituciones alemana y austríaca de la postguerra habían sido asimila- das por los autores del Anteproyecto. El proyecto que -- posteriormente elaborarán la Comisión parlamentaria reco- ge --debido a la mayor influencia del P.S.O.E.-- con mayor amplitud y con un tinte más izquierdista, estos aspectos; pero es de justicia consignar que ya tenían una presen- cia en la labor de los autores del Anteproyecto. Y en de finitiva, la declaración de derechos es un notable avan- ce respecto a constituciones anteriores. Los votos parti- culares son divergencias de detalle respecto al texto. -- Quizá el de más envergadura --por el tema y por la forma de desarrollarlo-- sea el suscrito por Manuel Pedroso, -- Agustín Viñuales, Valeriano Casanueva, Alfonso García -- Valdecasas, Antonio de Luna y Nicolás Alcalá-Zamora y -- Castillo. En él se modifica el artículo 28, que trata -- del derecho de propiedad, en un sentido algo más avanza- do que en el texto. En la exposición de motivos de este voto particular se dice que "el derecho de propiedad no

es un derecho inalienable e innato de la persona humana, como lo son el derecho a la vida y a la libertad, sino -- tan solo un derecho condicionado en su raíz por los mismos fines que lo justifican" (23). Ello les lleva a incluir en su modificación del artículo 28 la expropiación sin indemnización en determinados casos y con arreglo a un procedimiento legislativo especial.

e) El poder legislativo se ejerce por dos Cámaras: Congreso y Senado. El Congreso es la Cámara de representación política y es elegida por sufragio universal. El Senado representa los intereses sociales organizados: organizaciones de las provincias o regiones, de la clase obrera, de la patronal, de los grupos profesionales, culturales, religiosos, etc. La bicameralidad fué el aspecto constitucional más discutido en la Comisión, hasta el punto de que tuvo una mayoría de solo dos votos. Ello hace que tenga gran importancia el voto particular (24) -- que formulan los miembros de la Comisión Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchis Banús, -- Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva y Antonio de Luna, en el sentido de estimar más conveniente una sola Cámara. Dicho voto particular, muy bien razonado, tiene una extensa exposición de motivos y una proposición completa de nuevo articulado. En la exposición de motivos se habla del Se-

nado "en crisis en toda Europa, a pesar del empeño de algunos tratadistas de salvar el de Francia, como una institución en la que la República debe su estabilidad política. Podríamos alegar en contra de esta opinión el ejemplo de casi todas las constituciones de postguerra que han eliminado una segunda Cámara por antidemocrática, y el problema especial que en Inglaterra plantea la Cámara de los lores, que después de la reforma de 1911, puede decirse que carece casi en absoluto de facultades legislativas" (25). El tono general de la exposición insiste fundamentalmente en el carácter antidemocrático del Senado. Por ejemplo dice "Su (del Senado) intervención en la obra legislativa supone la negación más absoluta de la voluntad de la nación" (26). Se le acusa además de ineficacia. "El Senado sería sólo motivo de discordia y de impopularidad, sin conseguir hacer obra eficaz, pues nótese como una vez constituido en el artículo 58, apenas si su actuación trasciende a algún otro artículo de la Constitución. No responde, en realidad, a exigencia política alguna" (27). Por todo ello propone un artículo 1º que dice: "La potestad legislativa reside en la Nación, que la ejerce por medio del Congreso de los Diputados". Y en base a ello reglamenta detalladamente toda la actuación -- del Congreso en catorce artículos más. Otro voto particular es el de Javier Elola que --de acuerdo con sus ideas federales-- solicita que se sustituya el Senado corporativo por un Senado Federal.

Es de notar en el Anteproyecto el art. 44 en el -- que habla de los Consejos Técnicos "referentes a las diversas actividades administrativas" que dictaminarán los proyectos de Ley y asesorarán al Congreso y al Senado sobre las distintas proposiciones legales. En voto particular, los mismos que pretendían la unicameralidad, se --- muestran partidarios de un Título VI bis que trate únicamente de los Consejos Técnicos. Desarrollan todo ello en cuatro artículos que hacen preceder de una exposición de motivos.

f) El régimen se configura como parlamentario con un ejecutivo reforzado. Se distingue la figura del Presidente de la República de la del Presidente del Gobierno. El primero es elegido por la Asamblea Nacional (Congreso y Senado juntos) y el segundo por el Presidente de la República. Se regula el voto de censura del Congreso --por el cual el Gobierno debe dimitir--, la legislación por decreto y las disoluciones del Congreso. El Gobierno es -- responsable ante el Congreso. Tres votos particulares -- --uno de ellos en la totalidad del Título-- pretenden modificar el sistema de elección del Presidente de la Repú-- blica, tema que entonces y después fué muy debatido.

g) EL Título VII declara autónoma a la Administración de Justicia y sienta los principios en base a los -- cuales es garantizada la independencia de jueces y magis

y magistrados. El Título VIII regula de forma -como hemos dicho antes- excesivamente pormenorizada la Hacienda Pública. Ambos artículos nos denotan la escrupulosidad y purismo de los redactores al tocar puntos tan sensibles como - la Hacienda y la Administración de Justicia.

h) Finalmente, en el Título IX, crea -por primera vez en España el Tribunal de Justicia Constitucional, la más alta jurisdicción competente para dictar sentencia sobre la inconstitucionalidad de las Leyes y regular los -- conflictos entre el poder del Estado y las Regiones Autónomas, entre otras cuestiones (ver artículos 100 al 102). Es importante el voto particular de Javier Elola que modifica buena parte de todo el título.

Este rápido resumen de los rasgos más importantes del Anteproyecto y de los votos particulares al mismo nos confirma en la idea de que era un texto que, en las cuestiones fundamentales (unidad del Estado, organización de los poderes, derechos individuales y garantías jurídicas de los ciudadanos, etc.) había escogido una vía moderada, dentro, naturalmente, de una perspectiva claramente liberal. Y que en la cuestión de los derechos sociales había adoptado, sin radicalismos, las ideologías neoliberales - propias del período de entreguerras. Esta visión de conjunto nos permitirá ahora ahondar en las cuestiones electorales tal como los plantea el Anteproyecto y los votos particulares adjuntos al mismo.

C.- LA CUESTION ELECTORAL EN EL ANTEPROYECTO.

El fundamento democrático del poder y, por tanto, de todo el sistema electoral, se halla en las primeras - fases del artículo 1º: "España es una República democrática. Los poderes de sus órganos emanan del pueblo". --- ¿Qué es una frase retórica, en muchos casos?. De acuerdo; y siempre que uno se encuentre con enunciados así en las Constituciones debe ir a la reglamentación más concreta y al funcionamiento real del régimen para poder darle a tal afirmación un valor u otro; pero no es menos cierto que, en este caso, sin poder ir a reglamentaciones más concretas ni a funcionamientos reales por tratarse de un Anteproyecto, podemos afirmar que el adjetivo democrático tenía una intencionalidad no engañosa si lo interpretamos como un principio típicamente liberal. Presuponía, por tanto, libertades individuales, elecciones con sufragio universal, control del ejecutivo por el parlamento, independencia judicial, control legal de los actos de la Administración, etc. y si tenemos en cuenta la tímida inclusión de "derechos sociales" (para llamarlos de una forma convencional), producto de las influencias "neoliberales" de las Constituciones centro-europeas de postguerra, veremos que el adjetivo democrático comenzaba a tener un sentido que iba más allá del liberalismo clásico

decimonónico. En los diversos votos particulares que afectan a este principio democrático ninguno lo pone en duda, aunque algunos adopten formas de expresarlo distintas.

El Anteproyecto incluye en sus artículos 9 y 10 el tema de la nacionalidad. Es un tema que interesa al derecho electoral sin duda alguna. Sin embargo, hay que decirlo, sólo de un modo tangencial. Es un típico requisito de capacidad electoral. Ya hemos hablado de su problemática, como requisito de capacidad electoral, en el capítulo primero. Pero, aunque esté en la Ley Constitucional, creemos que no nos corresponde a nosotros tratar a fondo el tema de la nacionalidad por una razón muy sencilla: porque desde la perspectiva del Derecho Político no tenemos los instrumentos adecuados para ello. El tema de la nacionalidad es más propio del Derecho Civil o del Derecho Internacional que del Derecho Político. Sin embargo, una tradición Constitucional española hace que se incluya dentro de --- nuestras Leyes Constitucionales. Esta tradición se inicia ya en Cádiz y se sigue en las Constituciones de 1837, 1845, 1856 (no promulgada), 1869, 1873 (proyecto) y 1876. Sin embargo, creemos que, a los efectos del Derecho Electoral, no interesa profundizar en el tema de la nacionalidad sino simplemente en saber que tienen capacidad electoral todos los españoles y sólo los españoles. Cómo se adquiere, conserva o pierde la condición de español es un tema del



derecho civil o del derecho internacional, que por una - tradición española se incluye en los textos constitucionales pero que es ajeno al ámbito científico del jurista político(28).

Vamos, por tanto, después de estas consideraciones previas, a sistematizar lo que el Anteproyecto recoge -- respecto a cuestiones electorales en concreto.

#### 1. CUERPO ELECTORAL.

Decíamos al hablar del cuerpo electoral que es aquel conjunto de individuos que pueden votar, es decir, que - tienen suficiente capacidad para ello y que estén includos en las listas electorales. El Anteproyecto no hace - referencia al cuerpo electoral como tal pero sí a algunos de los requisitos básicos, teniéndose que acudir para una visión completa del cuerpo electoral a las Leyes y decretos electorales.

En primer lugar los artículos 11 y 20 recogen el principio de igualdad jurídica y de igualdad ante la Ley electoral. Ellos serán los principios básicos inspiradores -- que después se irán aplicando a los casos concretos. El - artículo 11 dice así: "Todos los españoles son iguales ante la Ley. Se reconoce en principio, la igualdad de derechos en los dos sexos. El nacimiento, la riqueza, las ---

ideas políticas y las creencias religiosas no podrán ser fundamento de privilegio jurídico (...). De ahí se desprenden, desde el punto de vista del derecho electoral, como mínimo, dos consecuencias importantes: a) Que el sufragio será universal: no será restringido ni por la riqueza ni por la cultura. b) Que podrán votar las mujeres. El artículo 20 no es más que una tautología del principio general, a nuestro modo de ver innecesaria y por tanto un fallo de técnica jurídica. Dice así: "Todos los ciudadanos participarán por igual del derecho electoral, conforme determinen las Leyes". Es decir, no añade nada nuevo, simplemente subraya específicamente que el principio general de igualdad jurídica proclamado en el artículo 11 se aplica al derecho electoral. Ningún voto particular pone la menor objeción a estos dos artículos ni a los principios que ellos establecen.

El artículo 35 señala los 23 años como edad electoral. Ello coincide con el decreto de 8 mayo de 1931 -- por el cual se habían regido las últimas elecciones que también había marcado esta edad, rebajando en dos años -- la que tenía establecida la Constitución de 1876. Entre los votos particulares, sólo el de Don Niceto Alcalá-Zamora quiere rebajar la edad: "Tendrán derecho al voto todos los españoles mayores de veintiún años..." No da razones para ello. El voto particular a todo el título IV

que pretende la supresión del Senado, y que ha ya sido -comentado, mantiene la edad de 23 años. El voto particular al art. 34 que suscribe como primer firmante Angel -Ossorio -y que transcribimos íntegro al hablar del sexo como condicionante de la capacidad electoral-, no menciona la edad y de hecho, por tanto, la remite a la Ley electoral. En la exposición de motivos parece que se inclina por los 21 años cuando dice: "... se concede el derecho electoral activo a las mujeres mayores de edad, solteras o viudas..."

En cuanto al sexo, la disposición general contenida en los artículos 11 y 20, se concreta en el 34 que dice que "tienen derecho al voto todos los españoles (...) así varones como hembras". Por primera vez se ve la posibilidad del voto femenino. Recordemos que en el decreto de 8 de mayo de 1931 las mujeres podían ser elegibles pero no electoras. En el voto particular que modifica todo el título IV se mantiene el principio del voto femenino, pero no así en otro voto particular que ofrece notables innovaciones. Va firmado por Angel Ossorio, Manuel Rodríguez y José Manuel Puebla. Sostienen que hay que otorgar inmediatamente el voto a las mujeres solteras y viudas - pero no a las casadas. Vale la pena que transcribamos -- los argumentos --a nuestro modo de ver pintorescos y contradictorios-- que pretenden fundamentar esta opinión. --

00330

Dicen así los antes reseñados firmantes: "Los vocales infrascritos, partidarios de que la mujer disfrute de todos los derechos políticos, estiman que la concesión debe ir graduada en un ritmo de oportunidad. Y así como no ven obstáculo en que, desde luego, se conceda el derecho electoral activo a las mujeres mayores de edad, solteras o viudas, creen que para otorgárselo a la casada habrá -- que esperar a conocer el resultado del ensayo con aquellas otras y a lograr un mayor perfeccionamiento de los hábitos políticos, no sólo en este sexo sino también en el masculino.

"Pocas cosas apasionan tanto como la política; -- por la política se pierden las amistades, se comprometen las conveniencias, quiebran los negocios, se perpetran -- delitos horrendos, se empeñan batallas campales, se llega a la guerra civil... y siendo esto innegable fácilmente se presume lo que sería la discordancia política en -- el matrimonio. El cónyuge más fuerte arrastraría el voto del otro que, cohibido de este modo, no aportaría a las urnas ningún valor moral o se alteraría la unidad de la familia. Y la familia es antes que el sufragio. Bastantes amenazas pesan hoy sobre la familia, para que se invente una más en la ley electoral.

00331

"Claro que bastantes divergencias pueden surgir entre el padre y los hijos e hijas. Mas sus consecuencias son muy distintas, porque está prevenido para que sus hijos se le distancien cada día un poco por la edad, por la profesión, por el matrimonio. No puede sorprenderse - demasiado de que también se le separen en cuestiones políticas.

"Todo lo contrario que en el matrimonio. Conforme pasan los años y se debilitan los ataderos de la sexualidad, necesitan los esposos de una mayor compenetración en el orden espiritual".

Y proponen la siguiente redacción del párrafo primero del artículo: "Tendrán derecho al voto todos los españoles, así varones como hembras solteras o viudas. La Ley regulará las demás circunstancias necesarias para el ejercicio del sufragio y la oportunidad de conceder el - voto a las mujeres casadas".

Muchas consideraciones -de muy diverso tipo- se podrían hacer a este voto particular. No vamos a hacerle ninguna de las fáciles, porque desde nuestra perspectiva histórica sería una tarea quizá injusta y, desde luego, inútil. Pero si que debemos, creo, oponer algunos reparos técnicos. Por ejemplo: si es cierto lo que se dice en la exposición de motivos ¿Por qué dejar al legislador que - juzgue de la oportunidad de conceder el voto a la mujer

casada?. Hay que negarle toda posibilidad de acceder al voto. O esta sugerencia: si es verdad que puede ocasionar todos estos daños al matrimonio, sería de justicia - que, alternativamente, unas veces votara el marido y --- otra la mujer. ¿O es que la mujer no puede disgustarse, exasperarse y reñir con el marido porque éste vota a una determinada tendencia? ¿Siempre tiene que ser el marido - con la mujer? En fin ... De todos los argumentos en favor de no conceder el voto a la mujer este es posiblemente - el más pobre en razones y el más contradictorio.

## 2. BICAMARALIDAD.

El depositar el poder legislativo en dos cámaras afecta al derecho electoral. En definitiva, tal como está formulado el artículo 33, la representación política en el sentido clásico -el objeto de nuestro estudio- solo - está en el Congreso. Dice así dicho artículo: "La potestad legislativa de la Nación se ejerce por dos Cámaras: el Congreso, al que corresponde la representación política, y el Senado, que representa los intereses sociales - organizados". Son, por tanto, las elecciones al Congreso las que nos interesan. Esta representatividad política - del Congreso se ve reforzada por el artículo 35 que en - su párrafo 2º dice: "Los diputados, una vez elegidos, re

presentarán a la Nación". Es decir, el Congreso representa a la Nación y el Senado no, aunque ambos detenten el poder legislativo. No podemos olvidar, sin embargo, el importante voto particular a la totalidad del título IV, mediante el cual se suprime el Senado y se establece que "la potestad legislativa reside en la Nación, que la ejerce por medio del Congreso de los Diputados". Recordemos, una vez más, que esta fórmula es la que escogió la Comisión parlamentaria como base de sus trabajos.

### 3. EL SUFRAGIO.

El tipo de sufragio no es puesto en cuestión por nadie: universal, igual, directo y secreto. Poco hay que añadir a ello: es la fórmula normal en las democracias liberales de la época. Sin embargo, hay un hecho curioso: con una excepción, nadie habla del modo de escrutinio. La excepción es Javier Loyola que en dos de sus votos -- particulares (28) se inclina por el sistema proporcional. Tanto en el Anteproyecto como en los demás votos particulares nadie más habla de ningún tipo de sistema, ni proporcional ni mayoritario. El mismo Javier Loyola lo dice de pasada, sin que sea el punto central de su argumentación (lo que él construye es una estructura federal de poder)..

#### 4. ELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDADES

La elegibilidad no suscita ningún tipo de problemas. Recordemos que según el decreto de 8 de mayo de --- 1931, que había reglamentado las elecciones de junio, ya las mujeres podían ser elegibles. Igualmente el art. 35 del Anteproyecto dice: "Serán elegibles como diputados - todos los ciudadanos de la República mayores de veinti-- tres años, sin distinción de sexo, que reúnan las condi-- ciones fijadas por la Ley electoral". Y el artículo 39 - incapacita a determinados individuos para ser diputados: "No podrán ser diputados ni senadores los militares y -- los marinos, a menos de hallarse en situación de retiro". Tal incapacidad es normal en muchos ordenamientos jurídi-- cos y no podía faltar en la labor de unos hombres que -- querían separar completamente el poder civil del militar y evitar, a toda costa, la politización del Ejército o -- de la Armada.

El artículo 42 establece que cada una de las Cáma-- ras tendrá facultad para resolver sobre la capacidad de sus miembros electos. Y la segunda parte del artículo 39 remite a una Ley de Incompatibilidades para establecer -- las de Diputados y Senadores.



A todas estas cuestiones, el voto particular a la totalidad de este título IV no hace apenas modificaciones. Sólo añade que podrán ser elegibles tanto los solteros como los casados ("sin distinción de sexo ni estado civil"), añadido, por otra parte, totalmente inútil desde un punto de vista de técnica jurídica, pues no aporta nada positivo y sí complica el tema con palabras innecesarias. En lo demás, salvo puros cambios semánticos, la identidad es total.

##### 5. VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.

Al crear el Tribunal de Justicia Constitucional como última instancia en determinadas cuestiones políticas, una de estas cuestiones (apartado f), del artículo 100) -- es emitir un juicio definitivo sobre la validez de las -- elecciones. Se entiende, por tanto, que no debe juzgar sobre la capacidad o no de los diputados electos sino sobre la validez de las elecciones mismas. Se puede suponer lo que esto quiere decir pero no por ello queda muy aclarado. Sin embargo, lo que creo lo aclara es un voto particular de Javier Loyola a parte del título IX en el que dice: -- "Se crea, con función general y soberana, sobre todo el -- territorio nacional, una alta jurisdicción jurisdiccional con competencia para estatuir definitivamente, sobre (..) h) la declaración de legitimidad de las operaciones elec-

torales impugnadas y sobre la validez, controvertida, de las actas de representación parlamentaria". El voto particular de Javier Loyola no me parece que esté en desacuerdo con el texto del Anteproyecto sino que, por el contrario, teniendo la misma intención, desvela el contenido de la excesivamente lacónica expresión del Anteproyecto. Se trata, en definitiva, de que el Tribunal de Justicia Constitucional sea el Tribunal último de apelación - sobre las posibles infracciones legales en el desarrollo de la elección, lo que se ha denominado corrientemente - "discusión de Actas".

#### 6. REMISIONES A LA LEY ELECTORAL.

Finalmente, creo que es interesante destacar, las continuas remisiones a la Ley electoral que se hacen en el Anteproyecto y en los votos particulares. Por ejemplo en el artículo 20 hay una indeterminada referencia ("Todos los ciudadanos participarán por igual del derecho -- electoral, conforme determinen las leyes"), en el artículo 34 ya se concreta mas ("La ley regulará las demás circunstancias necesarias para el ejercicio del sufragio"), y ya en el artículo 35 la remisión es clara: "Serán elegibles ... que reúnan las condiciones fijadas por la ley electoral". Es indudable que en el pensamiento de la Co-

00337

misión estaba el elaborar una Ley electoral que modernizase la actualmente vigente. Sin embargo, por el momento, solo podían pensar en la Ley de 8 de Agosto de 1907 y el decreto de 10 de Mayo de 1931, como principales disposiciones en materia electoral.

D.- EL ANTEPROYECTO Y EL GOBIERNO.

Este Anteproyecto -que iba dirigido al Ministro de Justicia- debía servir de base al Gobierno para presentar en las Cortes un proyecto de Constitución, sobre el cual una comisión parlamentaria emitiría un dictamen, para discutirse después en el seno del Pleno de la Cámara. Esta era la intención del Gobierno manifestada por el Ministro de Justicia Fernando de los Rios en la toma de posesión de la Comisión Jurídica Asesora el 18 de Mayo. Ello fué ratificado por el presidente Alcalá Zamora el 2 de Julio, en declaraciones en las que hacia constar que el Gobierno resignaría sus poderes ante las Cortes - pero que dejaría estudiados y entregados el proyecto de Constitución y otros varios (29). El 4 de Julio los periódicos anunciaron oficialmente que el día 7 se iniciarían una serie de Consejos de Ministros para examinar el proyecto de Constitución. Después del Consejo del 7 se -

00338

hizo evidente que no podía haber acuerdo entre los Minis  
tros, tantas eran las diferencias entre unos y otros. En  
su discurso ante las Cortes el 17 de septiembre el enton  
ces presidente del Gobierno Niceto Alcalá-Zamora, lo ex-  
presó claramente: "Como la discrepancia en el seno del -  
Gobierno no es bizantina, sino fundamental, a medida que  
por elevación o por profundidad aumenta el espesor, la -  
densidad y la dimensión de un problema se hace más diffi-  
cil, y llega a lo imposible que el Gobierno presente una  
ponencia y que mantenga colectivamente una solución". Y  
sigue el discurso de Alcalá-Zamora : "No discrepamos so-  
bre un año de mandato en la duración de las magistratu--  
ras, ni sobre un trámite más en las garantías para la --  
emisión de los empréstitos; lo que nos separa irreducti  
blemente es todo lo hondo y recio de la entraña de la --  
Constitución: monopolio o libertad de enseñanza, condena  
ción o garantía de la propiedad privada, posibilidad u -  
obstáculos para el Concordato, Senado o Cámara única, --  
criterio unitario o sistema federal. De suerte que a me-  
dida que se agranda la importancia de la cuestión, la im  
posibilidad de ponernos de acuerdo es patente. Fui yo, -  
señores Diputados, quien dentro del Gobierno, al conocer  
el trabajo de la comisión Asesora que presidió el insig-  
ne jurisconsulto señor Ossorio y Gallardo, propuse que -  
sobre la base de aquel trabajo se intentará, dentro del

00339

Gobierno, redactar un texto que sometiéramos a la Cámara. Argumentaba yo, en aquella discrepancia, que siendo por una feliz coincidencia la composición de este Gobierno -- representación proporcional, imagen reducida, directa y refleja, de la composición de la Cámara, lo que transi--giéramos o lo que decidiésemos, por acuerdo total o por mayoría de opiniones, vendría a coincidir con lo que en la Cámara pudiera prevalecer. Pero fui vencido en la pro--puesta y yo me allané al criterio opuesto" (30). Años -- más tarde, el mismo Alcalá-Zamora lo explicaría diciendo que fué Indalecio Prieto quien se opuso rotundamente a -- que el Gobierno tuviera una posición unitaria respecto -- al proyecto de Constitución (31). Si es así, es más posi--ble que el rechazo del Anteproyecto proviniera de un --- acuerdo del P.S.O.E., que por aquel entonces estaba ela--borando su programa de medidas a tomar a corto plazo, cu--yos puntos centrales hacían referencia a la Constitución en sentido distinto al del Anteproyecto (32). En el mis--mo sentido se expresa L. Jiménez de Asúa: "El Anteproyec--to de la Comisión Jurídica Asesora no logró asénso unáni--me en el Consejo de Ministros. Cada miembro del Gabinete discrepaba en orientación o en puntos orgánicos del docu--mento técnico y de sus compañeros de Ministerio. Se hizo, pues, preciso declarar que no había ponencia del Gobier--no en ouanto a la Constitución y que cada uno de los --consejeros (Ministros) era libre de exponer como Diputa--do sus convicciones y sus puntos de vista" (33).

Esta fué, por tanto, la utilidad técnica del Ante proyecto. Seríamos injustos, sin embargo, si dijéramos - que no sirvió de nada y fué a parar al cesto de los papeles. En muchos de sus puntos, tanto el texto de la Comi- sión, como los votos particulares, sirvieron de base pa-  
ra discusiones de la Comisión de Constitución que se -  
vireó en el Parlamento. Pero el Gobierno no lo utilizó y  
se presentó en las Cortes sin un criterio unitario ante  
el fundamental problema de elaborar la Constitución. Un  
hombre moderado pero de una pericia técnica de primer or-  
den, como es Nicolás Pérez Serrano, expresa su parecer -  
ante esto con palabras en las que estamos sustancialmen-  
te de acuerdo: "Nada hubiera sido tan eficaz como un cri-  
terio de Gobierno en esta materia, la más grave y trascen-  
dental de todas, la prueba de ello nos la ofrece la rea-  
lidad, luego evidenciada, de que en instantes de tensa -  
pasión tuvo el Gobierno que intervenir y encauzar el de-  
bate. Y pudiendo venir, como en efecto ocurrió, una Cáma-  
ra abigarrada de matices, y actuando los Ministros como  
representantes de los grupos políticos respectivos (se--  
gún luego se vió también), era positivo que la concilia-  
ción entre varias figuras preclaras y conscientes de su  
responsabilidad habría facilitado inmediatamente la ardua  
tarea, orillando acritudes y evitando incongruencias, y  
hasta eludiendo alguna crisis de importancia superlativa,

que puso en riesgo inminente toda la mecánica política" (34). Y el mismo Alcalá-Zamora explicaba más tarde en un párrafo revelador: "Como tantas veces se saltó de un extremo a otro. La Comisión Jurídica Asesora había propuesto que en el debate constitucional el Gobierno fuese lo principal; que de hecho lo fuese todo; y el Gobierno decidió, como tal, no ser absolutamente nada. A mi me pareció siempre que suplir a la Comisión Parlamentaria Dictaminadora era demasiado; que invadir el fuero propio de las Cortes podía motivar la irritación de éstas y exponer el Gabinete a continuos choques, entre sí o con la Cámara, sobre problemas secundarios que no lo justificaban. Creí, sin embargo, que en lo esencial debíamos marchar de acuerdo, y propuse en Consejo que deliberásemos transigiendo y si ello no era posible resolviendo por votación todos los problemas fundamentales, con el compromiso de acatar y sostener no ya lo convenido, sino los acuerdos de mayoría. Lo sostuve así con empeño, por estar convencido de que en una reunión íntima, sin efectismo oratorio, ansia de popularidad ni captaciones demagógicas, los grandes intereses nacionales y el sentimiento del deber y de la responsabilidad se sobreponen a las pasiones menudas de la lucha. Los Ministros como tales, habríamos sido mejores, más españoles, más defensores de -

la concordia republicana, colaboradores en una buena Constitución, en suma que dentro de la Cámara, discutiendo -- con los demás, y a veces, mutuamente entre nosotros como diputados. Que este juicio mío era fundado vinieron a demostrarlo los hechos con motivo de la única cuestión que se votó en Consejo de Ministros, reunido durante el verano en el Ministerio de Hacienda, y luego se votó en el -- Congreso en la histórica y funesta noche del 13 de octu--bre: la cuestión religiosa. En el Ministerio de Hacienda votamos por la templanza y por la concordia once; por la intransigencia, uno solo, el dueño de la casa, o el ge---rente si la idea de dominio (35), aún en relación de propiedad estatal, no es de ortodoxia marxista. Pues bien; -- luego, representando teatralmente en el escenario de las Cortes, sometidos a todos los impulsos que empujan al extravío, por la solución de concordia votamos dos, hubo -- una abstención y nueve buscaron y obtuvieron el aplauso -- viejo de la galería irreflexiva, sin que, por cierto, fue ra entonces, entre estos nueve, ni el más apasionado, ni el más intransigente, y mucho menos el más rencoroso, el que formó solo la oposición cuando deliberábamos en secre--to"(36). Efectivamente creemos que así hubiera debido ser. En "petit comité", en el Gobierno, y con menos partidos disciplinados, la discusión de la Constitución en las Cor--tes no hubiera dado lugar a tanta palabrería inútil, a -- tanta violencia que desgasta, a tantas energías desperdi--ciadas. Sobre este tema volveremos más adelante.