

# *El derecho de representación: sufragio y leyes electorales*

*Margarita Caballero Domínguez*

Universidad de Valladolid

Entre otros aspectos a considerar es precisamente el derecho de representación, regulado de muy diversas maneras, uno de los elementos definitorios de la historia contemporánea española, por cuanto no en vano los inicios de la contemporaneidad vienen a coincidir con los primeros pasos del sistema liberal en España. Nuestro campo cronológico de análisis serán por tanto los dos últimos siglos, aunque con un recorte final que deja fuera la dictadura franquista -**en** la que, aunque se articula un peculiar sistema representativo orgánico, obviamente no rige Constitución alguna- y el actual periodo de vigencia de la *Constitución de 1978*, que es objeto de un análisis específico en otro capítulo.

Se trata de un largo e intenso -**en** cuanto al elevado número de Constituciones y, en consecuencia, de leyes electorales que vieron la **luz**- periodo para ser abordado en profundidad en esta necesariamente reducida síntesis, no obstante como contrapartida nos brinda la posibilidad de ofrecer una visión panorámica que nos lleva desde la definitiva implantación del sistema parlamentario en 1834, tras el fracaso de las tentativas de 1812 y del *Trienio Liberal*, hasta la democracia parlamentaria de 1931. Dicho de otra forma, y en cuanto a lo que aquí nos interesa, desde un sistema político oligárquico y representativo tan sólo de «unos pocos» -**el** del *Estatuto Real*- hasta la implantación del sufragio universal directo y pleno -**con** las solas limitaciones de edad y de ciudadanía-, en un proceso no siempre progresivo y «hacia adelante», sino más bien tortuoso y salpicado de involuciones que tiene su más trágico exponente en la eliminación en 1936 del régimen representativo democrático. Como señala Romanelli, desde una perspectiva

más general -**Ia** de las sociedades europeas del siglo XIX-, «la historia del sufragio puede ser vista como un escenario sobre el que se representa una obra abierta que no conduce a un feliz final universal y en la que se desarrollan algunas de las posibles configuraciones que la relación entre concepto del mandato y realidad social asumen en los diferentes países y en las distintas fases de la historia, con continuos avances y retrocesos» 1.

Por otra parte, y siempre tratando de delimitar el contenido de las páginas que siguen, es necesario subrayar las limitaciones que entraña llevar a cabo el análisis de una normativa, en este caso la electoral, sin un permanente contraste con la realidad -social, económica, cultural...- a la que se aplica. Si sin duda la teoría determina y condiciona la praxis, también esa teoría es en buena medida el reflejo de una realidad, en el pleno sentido de la palabra, concreta y, ¡cómo no!, de unos intereses determinados. Así, la adopción de uno u otro sistema electoral lejos de ser una cuestión neutra e inocente es el resultado de una opción hecha desde los sectores dominantes, con mayor o menor libertad y comodidad según el grado de representatividad y de «apertura» del régimen político del momento, de manera que dicho sistema es en buena medida un reflejo de sus intereses y de las estructuras sociales y políticas que los sustentan. Por ello, a la hora de estudiar y caracterizar una ley electoral habremos de plantear y de tratar de dar respuesta a una serie de interrogantes como ¿quiénes ejercen la representación?, ¿a quién o a qué intereses representan?, ¿quiénes y cómo eligen a los representantes?; en función de ello, ¿qué relación se establece entre el representante y los representados? Evidentemente encontramos en el periodo analizado, en el que se suceden muy diversos tipos de sufragio tanto en cuanto a la amplitud del derecho electoral -desde el censitario con distintos niveles de restricción hasta el universal- como en cuanto a la forma de ejercerlo -indirecto o directo; por distritos o por provincias...-, un amplio abanico de respuestas de las que trataremos de extraer lo más genérico y significativo. Necesario resulta, asimismo, considerar otro factor que introduce una mayor complejidad cuando, como en este caso, se trata de ofrecer una síntesis y que nos remite a ese necesario contraste entre la teoría y la praxis a que antes aludíamos, por cuanto se trata de la distancia que media entre ambas, de lo que

---

1 R. ROMANELLI, "Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo», en S. FORNER (coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, 1997, p. 30.

se deriva que una misma normativa da lugar a distintas realidades según el cuerpo social, junto a otras circunstancias, al que se aplique.

Para concluir esta especie de repertorio de limitaciones y terminar de acotar el tema, conviene advertir que abordaremos la trayectoria de la representación política y de las distintas leyes que la regulan ciñéndonos casi exdusivamente a la de carácter nacional, es decir, sin hacer mención expresa de la local y provincial, si bien es daro que, aunque con algunos desfases, los tres niveles presentan evidentes similitudes. Asimismo, aun cuando en nuestra historia parlamentaria predomina daramente el bicameralismo sobre el unicameralismo -tan sólo en las Constituciones de 1812 y de 1931 se optó por la segunda fórmula-, centraremos nuestras reflexiones en el *Congreso de los Diputados*, dado el carácter dudosamente representativo de un *Senado* cuyos miembros o bien en su totalidad no tenían carácter electivo -*Constitución de 1845*-, o bien lo tenía tan sólo una parte de ellos -*Constitución de 1876*-, o bien su carácter electivo se veía matizado por su peculiar, respecto a los diputados, forma de elección -*Constituciones de 1837* (designación por la *Corona* de entre una terna elegida) y de 1869 (elección mediante compromisarios) y proyecto constitucional de 1873 (elegidos por las *Cortes* de los respectivos Estados)-. Tan sólo la *Constitución no promulgada de 1856* equiparaba *Congreso* y *Senado* en cuanto a la forma de elección de sus miembros, pero en cualquier caso introducía unas daras restricciones respecto a la condición de elegible, por otra parte presentes también, aunque con distintos grados, en el resto de las Constituciones citadas y que sin duda contribuyen también a configurar el *Senado* como un reducto de la aristrocracia, en el sentido etimológico del término.

## 1. Las leyes electorales

Un primer factor a tener en cuenta al analizar las leyes electorales que se suceden en España entre 1834 y 1931 <sup>2</sup> es su elevado número; bien es cierto, no obstante, que presentan una muy desigual importancia en cuanto a su vigencia y aplicación por cuanto algunas de ellas tan

---

<sup>2</sup> Prescindimos del *Estatuto de Bayona*, entre otras razones, por su dudosa y limitada vigencia. La *Constitución de 1812* será, por supuesto, tenida en cuenta aunque las referencias a su aplicación práctica se limitarán a 1836.

sólo sirvieron para una única convocatoria electoral<sup>3</sup>. Si exceptuamos la *Constitución de 1812*, única que recogía en su articulado la normativa electoral, el resto de las Constituciones dieron lugar a una o varias leyes electorales, dependiendo del grado de flexibilidad de cada una de aquéllas en cuanto a posibilitar prácticas electorales sustancialmente distintas. Así pues, hemos de entender esta variedad en el contexto de una trayectoria histórica salpicada, sobre todo en el siglo XIX, de cambios políticos, frecuentemente traumáticos -pronunciamientos, revoluciones, contrarrevoluciones...-, y, en consecuencia, de fases constituyentes y de sucesivos experimentos en todos los campos, entre ellos el electoral. Buen ejemplo de ello lo constituye el año 1836, en el que tuvieron lugar tres convocatorias electorales y cada una de ellas se celebró con arreglo a una normativa distinta<sup>4</sup>.

Aunque evidentemente el caso citado constituye una excepción, no es menos cierto que el número de elecciones celebradas durante el periodo analizado, esto es, el número de veces que se recurrió a un electorado más o menos amplio para configurar unas *Cortes* más o menos representativas, superó con mucho las previsiones constitucionales en cuanto a la duración que habría de tener el mandato de los diputados a cortes, previsiones que oscilan entre los cinco años establecidos por las Constituciones de 1845 y de 1876 y los dos de la de 1812<sup>5</sup>. De hecho, nunca se llegó a agotar el plazo previsto por

---

<sup>3</sup> Los textos de algunas de las leyes electorales pueden encontrarse en las recopilaciones ya clásicas de R. SÁINZ DE VARANDA, *Colección de leyes fundamentales*, Zaragoza, 1957; D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 vols., Madrid, 1969, y E. TIERNO GALVÁN, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, 1984. Más específicamente sobre legislación electoral puede consultarse la obra de A. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, *Leyes electorales españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, 1992, en la que junto a la descripción de las leyes se reproducen algunos de sus artículos más significativos, y la más reciente de J. C. RUEDA (ed.), *Legislación electoral española (1808-1977)*, Barcelona, 1998, que incluye los principales textos electorales del XIX y del XX. Aun así, todavía sigue siendo necesario recurrir, para determinados reales decretos y algunas normas y disposiciones de carácter «menor», a la *Gaceta de Madrid* o, en su defecto, a los *Boletines Oficiales* de ámbito provincial.

<sup>4</sup> En concreto se celebraron elecciones generales en febrero, julio y octubre, aplicándose en cada caso los reales Decretos de 20 de mayo de 1834, 24 de mayo de 1836 y 21 de agosto de 1836.

<sup>5</sup> También el proyecto de *Constitución Federal de 1873* fijaba en dos años el mandato de los diputados (art. SS).

la Constitución respectiva <sup>6</sup>, convirtiéndose el recurso a «la regia prerrogativa» -el derecho de disolución que, con mayores o menores limitaciones, se reconocía al monarca- en un arma política generosamente utilizada por las distintas fuerzas políticas. De todo ello se derivaron en la práctica las 51 elecciones celebradas en España entre 1834 y 1936 -lo que nos da una duración media de las Cortes de dos años-, que, con carácter aproximativo, hubieran quedado reducidas a poco más de la mitad caso de haberse respetado lo establecido al respecto en las distintas Constituciones.

Cabría deducir por lo dicho que la participación política en la España contemporánea -en concreto la ejercida mediante los cauces arbitrados por el Estado liberal primero y el democrático después- ha sido más intensa, en cuanto que más frecuente, de lo teóricamente previsto y que, en consecuencia, los gobernantes han sido objeto de un mayor control por parte de los gobernados, pero si descendemos a la realidad observamos que, por una parte, son los primeros los que deciden cuándo y cómo han de participar los segundos, y por otra, que la mitad de las 51 elecciones citadas se celebraron con las limitaciones impuestas por el sufragio censitario, es decir, como luego veremos, teniendo posibilidad de participar en ellas tan sólo entre un 0,1 y un 5,2 por 100 de los ciudadanos <sup>7</sup>.

En este sentido, constatada la importancia del sufragio censitario en la trayectoria electoral española, resulta sin duda al menos llamativa la escasa atención que la historiografía le ha venido prestando. Así, desde que a partir de los años setenta se generalizaran en España los estudios político-electorales, dichos estudios se han centrado de forma prioritaria y casi exclusiva en los periodos de vigencia del sufragio universal y muy especialmente en la etapa de la *Restauración*. Todavía

---

<sup>6</sup> Estuvieron a punto de lograrlo el Congreso elegido en octubre-noviembre de 1858, al que le faltaron menos de tres meses -fue disuelto el 12 de agosto de 1863-, y el nacido de las elecciones de abril de 1886, cuya disolución tuvo lugar el 29 de diciembre de 1890, a falta de poco más de tres meses para completar los cinco años establecidos por la Constitución.

Resulta inevitable advertir que esta «costumbre» parece haber arraigado en la vida política española, por cuanto, como es sabido, en la actualidad y hasta la fecha ninguna de las seis Cortes habidas ha agotado los cuatro años establecidos por la *Constitución de 1978*.

<sup>7</sup> Hay que tener además en cuenta que las 26 restantes se celebraron, en efecto, con sufragio universal, pero tan sólo masculino, a excepción de las elecciones de 1933 y de 1936.

hoyes en buena medida una realidad la queja expresada hace ya casi veinte años por el profesor Jover cuando hablaba de «lo poco que sabemos de las elecciones españolas anteriores a la Revolución de Septiembre»<sup>8</sup>, si bien al menos existe ya un cierto consenso en cuanto a la necesidad de ahondar en el conocimiento del entramado político-social de la época isabelina como una de las claves explicativas del posterior sistema político restauracionista<sup>9</sup>.

En lo que a la representación política se refiere podemos hablar, en efecto, más de continuidad que de ruptura entre la etapa isabelina y la de la *Restauración*, a pesar de mediar entre ambas el *Sexenio Democrático* al que desde el punto de vista de la participación política, como por otra parte desde otros, podemos considerar como un paréntesis tras el que de nuevo se impuso el sufragio censitario hasta entonces vigente. Incluso a pesar de la posterior adopción, ya definitiva, del sufragio universal masculino en buena medida pervivirá en la práctica la «lógica» del censitarismo, un aspecto difícil de valorar y de cuantificar pero claramente perceptible sobre todo en cuanto al voto pasivo. Un somero análisis de las profesiones, propiedades, riqueza, etc., de los parlamentarios restauracionistas nos revela hasta qué punto se trata de una democratización más teórica que real<sup>10</sup>.

Aunque en el momento de la promulgación de la ley electoral correspondiente siempre los gobiernos respectivos la presentaban como conducente a conseguir mediante su aplicación «la verdadera representación del país», como machaconamente solían repetir, es evidente que la representación política es un concepto plural en su significado, con múltiples variantes en la práctica.

«¿Mas cómo se verificarán las elecciones? ¿Quiénes deberán tener derecho de ser electores? ¿y quiénes aptitud legal para ser elegidos? Cuestiones son éstas [...] de tanta gravedad y trascendencia como que de su resolución dependen los efectos provechosos o nocivos de esta institución [las Cortes]»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> J. M. JOVER ZAMORA, «Prólogo» a *La era isabelina y el Sexenio Democrático* (1834-/874), Madrid, 1981, p. XLIX.

<sup>9</sup> En este sentido se pronuncia M. C. ROMEO MATEO, al tiempo que da cuenta de las carencias historiográficas de la época isabelina, en «La política de Isabel II: comentario bibliográfico», en I. BURDIEL (ed.), *La política en el reinado de Isabel II*, AYER, núm. 29, Madrid, 1998, p. 219.

<sup>10</sup> Al respecto, entre otras obras, puede consultarse Pedro CARASA (dir.), *Elites castellanas de la Restauración*, 2 vols., Salamanca, 1997.

<sup>11</sup> *Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino*, Madrid, 18:34, p. 8.

Como vemos, ya los redactores del *Estatuto Real* se plantearon las que, a nuestro juicio, son cuestiones básicas a abordar en el análisis de la representación política y que seguramente se fueron planteando los distintos legisladores, claro está que partiendo en cada caso de diferentes concepciones acerca de lo «provechoso» y lo «nocivo». De hecho, articularemos nuestro análisis de las leyes electorales en torno a estas tres cuestiones -¿quién elige?, ¿cómo elige? y ¿quién puede ser elegido?-, interrelacionadas entre sí y directamente responsables de los perfiles y características que en cada momento adopta la representación política.

## 2. Los electores

Respecto a esta cuestión, los dos extremos en cuanto al mayor y menor grado de restricción -el *Estatuto Real* y la *Constitución de 1931*- se sitúan al principio y al final del periodo objeto de análisis, desarrollándose entre ambos un proceso, no siempre lineal, del que trataremos de dar cuenta. El *Estatuto*, en efecto, prescindiendo por completo de la tradición doceañista, introduce en la práctica electoral una norma -principio básico del liberalismo doctrinario europeo y, más concretamente, inspirada en el modelo francés- consistente en condicionar la concesión del derecho electoral a la posesión de un determinado nivel económico, variable pero siempre alto. En esencia ésta era la base fundamental del sufragio censitario del que después se harán distintas interpretaciones en las diferentes leyes electorales, pero sin alterar este principio respecto al que la única discrepancia por parte del liberalismo decimonónico se refiere a la fijación de las condiciones económicas exigidas, esto es, al punto en que había de situarse el «listón» económico a superar para acceder a la condición de elector. Los argumentos utilizados para defender la conveniencia de este principio podrían reducirse a la identificación de la *riqueza* por una parte con el *orden* y por otra con la *capacidad* para discernir *lo más conveniente* y votar en consecuencia. Desde la óptica censitaria, riqueza y propiedad garantizaban un voto *cualificado*, *responsable* y *consciente* por parte de los pocos *privilegiados* llamados a ejercerlo. Y esto era así tanto en el restringido y oligárquico *Estatuto Real*, en el que -tras afirmar que en el pasado «los que ningunos bienes poseían no ejercían derechos políticos»- se considera a la propiedad «como

la mejor prenda de buen orden y de sosiego»<sup>12</sup>, como para la Comisión progresista encargada de redactar la *Ley Electoral de 20 de julio de 1837*, tajante y contundente a la hora de afirmar:

«Bástanos observar que en todos los pueblos de Europa que nos han precedido en la carrera del gobierno representativo se ha tomado la propiedad por signo exclusivo de la capacidad electoral, para adoptar este mismo principio, acreditado sólidamente por la experiencia, sin necesidad de persuadir con razones metafísicas que la propiedad, cuando es patrimonial, supone una educación respectivamente más esmerada, y cuando es adquirida por la industria propia, prueba una inteligencia más que común»<sup>13</sup>.

Cuarenta años más tarde, todavía vigente el sufragio censitario, Cánovas expresará con claridad meridiana su finalidad última al manifestar: «El sufragio universal y la propiedad son antitéticos y no vivirán juntos, porque no es posible, mucho tiempo...»<sup>14</sup>.

Junto a la *propiedad*, la legislación censitaria, en un cuerpo electoral mayoritariamente compuesto por *contribuyentes* -de forma complementaria en la Ley de 1837 y de forma exclusiva a partir de la de 1846 se estableció el pago de una determinada contribución como forma de acreditar la riqueza-<sup>15</sup>, reservaba también un espacio -pequeño- al *saber*. Son las llamadas *capacidades*, esto es personas que disfrutarán del derecho electoral en virtud de su elevado nivel académico o profesional, con cuya presencia se pretende minimizar, al menos en apariencia, la exclusividad del criterio económico. Y decimos en apariencia porque hasta la *Ley Electoral de 18 de julio de 1865* también la inclusión en el censo de estas *capacidades* se verá condicionada por la posesión,

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>13</sup> Cit. por I. I. CASES MÉNDEZ en «La elección de 22 de septiembre de 1837», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, Madrid, 1977, p. 171. Se trata de la misma Comisión que con anterioridad había llevado a cabo la revisión de la *Constitución de 1812* que condujo a la de 1837.

<sup>14</sup> Cito por M. FERNÁNDEZ ALMACHO en *Historia política de la España contemporánea* (2), 1885-1897, Madrid, 1969, p. 84.

<sup>15</sup> La figura de los *contribuyentes* como categoría electoral aparece ya contemplada en el *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*, que únicamente tuvo vigencia para las elecciones de julio de dicho año. Hay que precisar, no obstante, que en él se planteaba un sistema de cuota variable -dependiente del número de diputados, y en consecuencia de electores, que correspondiera a cada provincia- que al año siguiente, en la *Ley Electoral de 1837*, será sustituido por el sistema de cuota fija, sistema que perdurará en toda la legislación censitaria posterior.

además, de una determinada riqueza <sup>16</sup>, es decir, se trata de la *capacidad con garantía*, cuya conveniencia se justifica con argumentos como el siguiente:

«El talento ocupa siempre un lugar distinguido en un sistema político que tiene por bases la justicia y la ilustración; pero por respetables que sean los individuos dotados de él, si no ofrecieran *otras garantías* carecerían de las que se requieren para el desempeño de una comisión cuyo principal objeto es el de deliberar sobre los intereses materiales y positivos de los pueblos» <sup>17</sup>.

Ilustrativo resulta, en fin, acerca de la unanimidad del liberalismo en torno al sufragio censitario, el que en las *Cortes constituyentes* de 1836 -~~de~~ mayoría progresista, no lo olvidemos, y elegidas con arreglo a la «democrática» *Constitución de 1812*, tras los «revolucionarios» acontecimientos del verano- se admitiera «como signo único y exclusivo de la capacidad electoralla propiedad» <sup>18</sup>.

Estos y similares planteamientos presiden el funcionamiento del sistema representativo hasta 1890 -~~con~~ las únicas excepciones de las elecciones de octubre de 1836, las del *Sexenio Democrático* y las de enero de 1876-, si bien experimentarán una evolución en su aplicación práctica que se traduce en un relativamente notable, dentro de los moldes censitarios, aumento del censo electoral, como podemos apreciar a continuación:

---

<sup>16</sup> Tanto la *Ley Electoral de 1837* como la *Ley Electoral de 1846* establecían una exigencia económica adicional para la inclusión de las *capacidades* en el censo electoral, en el primer caso tener una renta líquida anual mínima de 1.500 reales y en el segundo pagar 200 reales de contribución. Posteriormente -leyes de 1865 y de 1878- desaparecerá esta limitación económica, salvo para el caso de los empleados, a los que sí se exigirá un sueldo mínimo anual.

<sup>17</sup> Circular del ministro del Interior al gobernador civil de Soria, de fecha 27 de mayo de 1834. *Boletín Oficial de Soria*, 11 de junio de 1834. El subrayado es nuestro.

<sup>18</sup> Cito por I. TOMÁS VILLARROYA en «El cuerpo electoral en la Ley de 1837», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales* núm. 6, Barcelona, 1965, p. 174.

### Evolución del cuerpo electoral con sufragio censitario <sup>19</sup>

	Número electores	Porcentaje elect.-población
<i>Estatuto Real</i>		
RD 20-5-1834	16.026	0,1
RD 24-5-1836	65.067	0,5
<i>Constitución de 1837</i>		
Ley Electoral 20-7-1837		
Elecciones 1837	267.290	2,2
Elecciones 1844	635.517	5,2
RD 11-8-1854	695.110	4,5
<i>Constitución de 1845</i>		
Ley Electoral 18-3-1846		
Elecciones 1846	98.000	0,8
Elecciones 1864	164.080	1,1
Ley Electoral 18-7-1865		
Elecciones 1865	415.393	2,7
Elecciones 1867	395.398	2,6
<i>Constitución de 1876</i>		
Ley Electoral 28-12-1878		
Elecciones 1879	846.961	5,1
Elecciones 1886	807.175	4,6

Así, partiendo de una restricción máxima del cuerpo electoral formado con arreglo a las disposiciones del *Estatuto Real* <sup>20</sup>, cuyas limi-

<sup>19</sup> Las cifras de electores hasta 1867 en M. CABALLERO, *El sufragio censitario. Elecciones generales en Soria durante el reinado de Isabel II*, Ávila, 1994. Las de 1879 y 1886 en M. MAHTÍNEZ CUAJHAIJO, *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)*, 2 vols., Madrid, 1969. Los porcentajes se han calculado sobre los siguientes totales de población: hasta 1846, 12.162.872 (Anexo publicado junto a la *Ley Electoral de 20 de julio de 1837*); hasta 1867, 15.464.340; para 1879, 16.631.869 Y para 1886, 17.560.352 (las tres últimas cifras corresponden, respectivamente, a los censos de 1857, 1877 Y 1887, en P. ROMERO DE SOLÍS, *La población española en los siglos XVIII y XIX*, Madrid, 1973, pp. 237 Y 263).

<sup>20</sup> Téngase en cuenta además que se trata de un sufragio indirecto de segundo grado, con lo que los 16.026 electores de 1834 quedaron reducidos a 950 -un 0,008

taciones al respecto hacen que tan sólo como antecedente pueda ser tenido en cuenta al hablar del sistema representativo, observamos cómo se va produciendo una paulatina ampliación del derecho electoral, obviamente debida no a una hipotética promoción socioeconómica de los ciudadanos, sino a una reducción en leyes posteriores de las exigencias económicas y a una multiplicación de las circunstancias contempladas para poder ser elector. En este sentido, la ley que contemplaba un mayor número de vías de acceso al censo electoral fue sin duda la progresista de 20 de julio de 1837, cuya elaboración estuvo presidida por la idea de «llamar al Cuerpo electoral al mayor número posible de personas que reúnan las cualidades necesarias para garantizar el que usarán bien de este derecho; en una palabra, a todo aquel que tenga alguna garantía de propiedad»<sup>21</sup>. Con esta pretensión, la de que ningún gran propietario, fuera su propiedad de la naturaleza que fuera, se viera privado del voto —y también, por supuesto, que a ninguno más se le concediera—, se elaboró el artículo 7 de cuya aplicación se derivaron hasta siete categorías o tipos de electores. Probablemente la complejidad que de ello se deriva —incrementada por las carencias estadísticas y administrativas—, junto con la indefinición de la ley en cuanto a la forma de demostrar la pertenencia a dichas categorías, sean en buena medida responsables del espectacular aumento del censo electoral entre 1837 y 1844, años en que se celebraron las primeras y últimas elecciones con arreglo a la ley que comentamos.

En cualquier caso muy pronto los moderados se ocuparon de situar el censo electoral en sus «justos» términos, llevando a cabo una drástica reducción del mismo mediante la contemplación de tan sólo dos categorías de electores —*contribuyentes* y *capacidades*— y la elevación de las exigencias económicas a satisfacer. No era ajena a esta «simplificación» del electorado la reciente reforma tributaria, tras la que se consideraba que toda la riqueza estaba sometida a tributación y, por tanto, las cuotas contributivas eran un baremo suficiente para delimitar el cuerpo electoral. Así, la *Ley electoral de 18 de marzo de 1846* duplicó respecto a la anterior la cuota de contribución exigida a los electores contribuyentes —ahora 400 reales—, permitiendo el voto a

---

por 100 de la población—, que fueron los que ya sí directamente eligieron a los procuradores. La cifra correspondiente al segundo y último grado de la elección en F. CABAILLERO, *Resultado de las últimas elecciones para Diputados y Senadores*, Madrid, 1837, p.16.

<sup>21</sup> Cito por J. TOMÁS VILLAHOYA en *arto cit.*, p. 165.

determinadas *capacidades* -especificadas en el artº 16- siempre y cuando pagaran la mitad de dicha cuota.

Esta limitación económica del voto de las *capacidades* se mantendrá, como antes comentábamos, hasta la *Ley electoral de 18 de julio de 1865*, que la eliminará -salvo para los empleados, a los que se les exigía un sueldo mínimo de 800 escudos (= 8.000 reales)-, posibilitando así la inclusión en el censo electoral de un buen número de curas párrocos y maestros. Junto a ello, esta ley, con la que desde las filas de la *Unión Liberal* se pretendió, mediante la ampliación del exiguo censo electoral moderado, acabar con el retraimiento progresista, volvió a fijar la cuota exigida a los electores contribuyentes en el mismo nivel que la Ley de 1837, es decir 20 escudos (= 200 reales) anuales por contribución territorial o por subsidio industrial.

La *Restauración* no trajo consigo grandes novedades al respecto y en este sentido la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878* presenta grandes similitudes con la de 1865, pese a lo cual se produjo, como puede apreciarse en el cuadro anterior, una duplicación, en términos relativos, del cuerpo electoral, que pasa a tener unas dimensiones similares a las del periodo final de vigencia de la Ley de 1837. Puesto que a los *contribuyentes* por subsidio industrial se les seguía exigiendo la misma cuota mínima que en la Ley de 1865 -50 pesetas (= 200 reales)-, habrá que atribuir este aumento a los electores por contribución territorial, que sólo tenían que acreditar el pago de la mitad de dicha cuota<sup>22</sup>. Otro factor más a considerar de cara a explicar ese incremento del número de electores es el referente a las *capacidades*, respecto a las que, si bien el artículo 19 es prácticamente idéntico en ambas leyes, se produce una ampliación en la Ley de 1878 en cuanto al colectivo de empleados, pudiendo votar ahora no sólo los nombrados por el rey y las *Cortes* como se establecía en 1865, sino todos los que pertenecieran a cualquier ramo de la Administración pública, eso sí manteniendo la exigencia de un sueldo anual mínimo de 2.000 pesetas (= 8.000 reales). Por último, en relación con la Ley de 1878, una llamada de atención acerca del descenso que experimenta el censo electoral en las sucesivas elecciones celebradas en la década de los ochenta, circunstancia que nos lleva a insistir una vez más en la necesidad de estudios que analicen en profundidad la

---

<sup>22</sup> Es preciso subrayar el carácter aproximativo de estas consideraciones, qUlza sea más exacto decir interrogantes, que sólo un análisis detallado de los distintos censos electorales permitirá confirmar, matizar o desechar.

composición socioprofesional de los distintos censos electorales y su evolución como única forma de evitar explicaciones tan inconsistentes como la que ofrece Martínez Cuadrado respecto al hecho citado, considerándolo como un «fenómeno esclarecedor del acusado carácter restrictivo que la Restauración impuso para el ascenso a los puestos de poder político dentro de la sociedad española de fines del XIX»<sup>23</sup>.

Ni que decir tiene que todas estas leyes, diferentes en la forma pero uniformes en lo esencial, dieron lugar en cada una de las provincias a cuerpos electorales muy reducidos que además, desde el punto de vista operativo, se van a ver fragmentados, como luego veremos, por la adopción desde la Ley electoral moderada de 1846 del sistema de elección por distritos, sistema que sobrevive al sufragio censitario y acompaña al sufragio universal-con la sola excepción de las elecciones de enero de 1869- hasta 1931.

Como es sabido, después de anteriores tentativas frustradas, el sufragio universal masculino se establece en España mediante la *Ley electoral de 26 de junio de 1890*, una ley que, en palabras de la Comisión del Congreso encargada de la redacción del proyecto, estaba encaminada esencialmente «al cumplimiento formal por el partido gobernante de promesas solemnemente empeñadas»<sup>24</sup>. Un cumplimiento en buena medida obligado si tenemos en cuenta que no hacía mucho -durante el Gobierno de Posada Herrera, en 1883- que el propio Sagasta, su principal valedor ahora, se había manifestado en contra «de un sistema que era destructor de la Monarquía y de la verdad electoral y que representaba el advenimiento del socialismo»<sup>25</sup>. No obstante, en 1890, con el *turno* bien asentado en un sistema representativo cuyas claves y mecanismos se sabía cómo controlar, la medida no parecía entrañar grandes peligros y, por el contrario, servía, entre otras cosas, para dar una mayor legitimidad a la Monarquía frente al republicanismo.

El sufragio universal masculino se había ensayado ya en España en la temprana fecha de 1812, cuando el código gaditano, al establecer la base para la representación nacional, consideró como tal, en su artículo 29, a «los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles...». No obstante, el efecto democratizador de

---

<sup>23</sup> M. MARTÍNEZ CUADRADO, *op. cit.*, I, p. 245.

<sup>24</sup> El Dictamen de esta Comisión se reproduce en R. SÁINZ DE VARANLIA, *op. cit.*, pp. 425-426.

<sup>25</sup> Cfr. por M. FERNÁNDEZ ALMAIRO en *op. cit.*, p. 83.

esta medida sobre la representación política se vio, a nuestro juicio, desvirtuado por el carácter indirecto, de cuarto grado, del sufragio<sup>26</sup>. Elocuentes son en este sentido las cifras de electores en cada grado de la elección a que dio lugar la aplicación de este sistema electoral en las elecciones de octubre de 1836: 3.000.000 en el primer grado (vecinos), 200.000 compromisarios, 16.000 electores parroquiales y 460 electores de partido, lo que en porcentajes respecto al total de población se traduce en: 24,7,1,6,0,1 Y 0,003 por 100, respectivamente<sup>27</sup>. Podemos observar cómo a partir de una base electoral indiscutiblemente amplia se va operando, mediante sucesivos «filtros», una reducción tal que en el cuarto y último grado el número de electores que directamente elegían a los diputados se sitúa por debajo incluso del nivel marcado por el *Estatuto Real*. A decir de algunos analistas este tipo de sufragio se establece «como medio para corregir la supuesta inmadurez del cuerpo electoral»<sup>28</sup>; sea cual fuere su finalidad, lo cierto es que los datos precedentes nos llevan inevitablemente a cuestionar el carácter democrático tanto del proceso como de la representación política nacida del mismo.

Habrà que esperar, por tanto, a la *Constitución de 1869* para ver establecido, respecto al *Congreso de los Diputados*, el sufragio universal masculino directo, que había sido ya introducido el año anterior mediante el *Decreto de 9 de noviembre*, que se aplicó en las elecciones a *Cortes constituyentes* de enero de 1869. Posteriormente la *Ley Electoral de 20 de agosto de 1870* desarrollará y regulará el precepto constitucional según el cual tendrían derecho al voto todos los españoles que se hallaran en el pleno goce de sus derechos civiles.

<sup>26</sup> Para la composición y características de cada uno de los grados de la elección ver M. CABALLERO, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>27</sup> Los porcentajes se han calculado sobre un total de población de 12.162.172, que es el que aparece en el Anexo publicado junto al *Real Decreto de 21 de agosto de 1836* mediante el que se reguló esta elección, introduciendo algunas modificaciones con respecto a la *Constitución de 1812*, pero sin alterar en absoluto lo referente a la cuestión que aquí nos ocupa. En cuanto a las cifras de electores, son las que proporciona F. CABALLERO en *op. cit.*, p. 16. Asimismo, el análisis del censo electoral de una pequeña provincia, en concreto la de Soria -115.619 habitantes-, arroja unos porcentajes muy similares a los mencionados en cada grado de la elección -24, 1,2, 0,1 y 0,005 por 100-, al tiempo que las cifras absolutas -27.800, 1.386, 128 Y 6 electores- nos permiten valorar en toda su magnitud la tremenda reducción operada sobre el cuerpo electoral.

<sup>28</sup> J. HERNÁNDEZ BHAVO, "Los sistemas electorales», en R. DEL ÁGUILA (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, 1997, p. 361.

El *Proyecto constitucional de 1873* no sólo recogerá, en su artículo 51, este derecho, sino que además implícitamente lo extenderá ya que con anterioridad la *Ley Electoral de 11 de marzo de 1873* había ampliado considerablemente el sufragio, de cara a la elección de mayo para *Cortes constituJentes*, al reducir a veintiún años la edad mínima exigida para ser elector. La medida reviste un carácter de absoluta excepcionalidad en toda la trayectoria del sistema representativo en España —dejando aparte obviamente la *Constitución de 1978*—, por cuanto antes y después todas las leyes electorales, censitarias o no, coinciden en fijar en veinticinco años el límite de edad para la concesión del voto, a excepción de la *Constitución de 1931*, que lo fijará en veintitrés.

Como ya planteamos en páginas anteriores, el sistema político restauracionista, después de la concesión canovista al sufragio universal en las elecciones de 1876, hará inicialmente tabla rasa de todas estas medidas y volverá a la práctica del sufragio censitario, que será ya definitivamente erradicado en 1890. A partir de esta fecha no se producen cambios significativos en la normativa electoral, en cuanto a lo que aquí y ahora nos interesa —la amplitud del sufragio—, hasta la *Constitución de 1931*, cuyo artículo 36 decía: «Los ciudadanos de uno y de otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes.» Se establece, por tanto, por primera vez el sufragio universal en el pleno sentido de la palabra, que conllevará un notable aumento del cuerpo electoral, al que también contribuye la fijación de la edad electoral en veintitrés años, haciéndola coincidir con la mayoría de edad establecida por la legislación civil. Esta ampliación del cuerpo electoral en cuanto a la población joven había sido ya contemplada por el *Decreto de 8 de mayo de 1931*, elaborado con la finalidad de introducir una serie de modificaciones —«el menor número posible», decía el texto— en la vigente *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*, de cara a las elecciones a *Cortes constituJentes* de junio. El citado *Decreto* además, en su artículo 3, concedió por primera vez el derecho de sufragio pasivo a las mujeres, que, por tanto, aunque todavía no pudieron votar, sí pudieron ser votadas en dichas elecciones.<sup>29</sup> Pero veamos ahora la traducción en cifras de todas estas leyes cuyo denominador común es su opción por un sufragio universal adjetivado y, finalmente, sin adjetivar:

---

<sup>29</sup> El *Decreto de 8 de mayo de 1931* siguió vigente en las otras dos convocatorias electorales de la II República, aunque incorporando algunas reformas, pocas y no fundamentales, dictadas por la *Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933*.

### Evolución del cuerpo electoral con sufragio universal <sup>30</sup>

	Número electores	Porcentaje elect.-población
<i>Constitución de 1812</i>		
Elecciones 1836 (oct.)	3.000.000	24,7
<i>Decreto 9-11-1868</i>		
	3.801.071	22,9
<i>Constitución de 1869</i>		
<i>Ley Electoral 20-8-1870</i>		
Elecciones 1871	4.030.792	24,2
Ley Electoral 11-3-1873	4.551.436	27,4
Elecciones 1876	3.989.612	24,0
<i>Constitución de 1876</i>		
<i>Ley Electoral 26-6-1890</i>		
Elecciones 1891	4.800.000	27,3
Elecciones 1907	4.579.114	23,0
Elecciones 1916	4.753.699	23,8
Elecciones 1923	4.783.432	20,2
<i>Decreto 8-5-1931</i>		
	6.200.000	26,2
<i>Constitución de 1931</i>		
Elecciones 1933	12.913.038	54,5
Elecciones 1936	13.553.710	57,2

Podemos observar cómo la aplicación del sufragio universal masculino, con una exigencia de edad de al menos veinticinco años, da lugar a un cuerpo electoral relativamente uniforme bajo las distintas leyes, que viene a suponer, como media, en torno al 24 por 100 de

<sup>30</sup> La cifra de electores de 1836 en F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 16. Las del resto de los años, hasta 1923, en M. MARTÍNEZ CUADRADO, *op. cit.* Las de 1931 y 1933, en M. TUÑÓN DE LARA, *La II República*, 2 vols., Madrid, 1976, vol. 1, p. 75, Y vol. 11, p. 1. Por último, el número de electores de 1936, en J. TUSELL, *Las elecciones del Frente Popular en España*, 2 vols., Madrid, 1971, vol. 11, p. 13. Los porcentajes se han calculado sobre los siguientes totales de población: para 1836, 12.162.172 (Anexo publicado junto al *Real Decreto de 21 de agosto de 1836*); desde 1868 hasta 1876, 16.631.869 (Censo de 1877, en P. ROMERO DE SOLÍS, *op. cit.*, p. 263); para 1891, 17.560.352 (Censo de 1887, en *ibidem*); para 1907 y 1916, 19.944.000 (Censo de 1910, en I. NADAL, *La población española (siglos XVI a XX)*, Barcelona, 1976, p. 199) Y a partir de 1923, 23.677.095 (Censo de 1930, en M. TUÑÓN DE LARA, *op. cit.*, vol. 1, p. 1).

la población total. Cabe destacar, asimismo, el elevado porcentaje de electores -27,3 por 100- a que dio lugar la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890* en su primer año de aplicación, porcentaje que paulatinamente irá descendiendo en elecciones posteriores, como ya ocurriera, según vimos, con la Ley censitaria de 1878. Junto a ello, ni que decir tiene que la reducción de la edad electoral -a veintiún años en 1873 y a veintitrés en 1931- conllevó obviamente el incremento de un electorado que luego se duplicará por la equiparación de hombres y mujeres en cuanto al voto, en lo que supone ya el punto de llegada del proceso que hemos venido trazando.

### 3. La forma de elegir

Nos planteamos ahora cómo, según el sistema electoral adoptado en cada momento, este elástico y multiforme cuerpo electoral cumplió su función dentro del sistema político, que no era otra que la de «producir representación». En este sentido, de entre los muchos factores que entran en juego en un proceso electoral, y ante la imposibilidad en esta síntesis de detenernos en todos ellos, destacaremos, por su amplia trascendencia en la práctica electoral, la cuestión de las circunscripciones electorales, esto es la forma en que fue fraccionado territorialmente el cuerpo electoral para proceder a la elección de los correspondientes diputados -como ya señalamos, la elección, cuando hubo lugar a ella, de los senadores discurría por otros derroteros- o Básicamente fueron dos los métodos aplicados: de un lado, las circunscripciones plurinominales o provinciales -**1**a provincia constituye la unidad básica y son varios los representantes a elegir-, y de otro, las circunscripciones uninominales -**0** distritos que eligen a un solo representante.

A la hora de hacer un balance sobre la vigencia de uno y otro sistema hay que señalar la hegemonía de la elección por distritos, fórmula que desde que se introdujo en España con la *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846* se aplicó de forma casi ininterrumpida hasta el *Decreto de 8 de mayo de 1931*, que restablece la elección por provincias, método por el que había optado la *Ley Electoral de 20 de julio de 1837* y que luego resucitó la de 1865, pero que en seguida abandonó

la legislación electoral del *Sexenio*<sup>31</sup>. Es decir, que de las 51 elecciones que se celebraron entre 1834 y 1936 el 65 por 100 —en cifras absolutas, 33— se llevaron a efecto mediante el sistema de división territorial en distritos para la elección de un diputado en cada uno de ellos. Ciertamente sorprende que un sistema tan criticado en la época —se consideraba a los distritos como pieza fundamental del fraude y la manipulación electoral, así como culpables de la importante presencia de «notabilidades de campanario» entre la representación nacional— sobreviviera hasta 1931, momento en que fue eliminado por el Gobierno provisional de la República, que se hizo eco de las citadas y ya para entonces tradicionales críticas, al tiempo que proclamaba su renuncia a los «beneficios» que ahora podría reportarle:

«.. el Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la vigente Ley Electoral, que al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales deja abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas harto conocidas.

Para evitarlo, ha parecido medida de precaución indispensable sustituir los distritos por circunscripciones provinciales, siendo interesante hacer resaltar que este sistema coloca en un plano de igualdad a todos los electores y elegibles, ya que el procedimiento de distritos unipersonales no sólo 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» :12.

Existe un cierto consenso entre amplios sectores de la historiografía actual en cuanto a seguir haciendo recaer en los distritos buena parte de la responsabilidad de los *vicios* del sistema, dando por buena en general y sin necesidad de otras matizaciones la consideración de que el fraccionamiento del cuerpo electoral hace que éste sea más manejable y receptivo a todo tipo de «influencias». Pues bien, sin negar lo anterior, no estaría de más reflexionar sobre el hecho de que el sistema de elección por provincias operó en su aplicación práctica una todavía mayor división del electorado, en un número indeterminado *a priori* de distritos que las respectivas Diputaciones provinciales fueron varian-

---

:11 Aunque el *Decreto de 9 de noviembre de 1868* estableció la elección por provincias, una vez promulgada la nueva Constitución de nuevo la *Ley Electoral de 20 de agosto de 1870* volvió al sistema de los distritos.

:12 Preámbulo del *Decreto de 8 de mayo de 1931*.

do, y en general aumentando, en cada convocatoria electoral. Así, tomando como ejemplo la etapa isabelina, si la *Ley de 1846* estableció en 349 el número total de distritos, la de 1837 posibilitó la existencia de 794 en las primeras elecciones en que fue aplicada, cifra que casi se habría duplicado -1.440 distritos para las elecciones de 1841- cuatro años más tarde <sup>33</sup>.

El hecho de que indudablemente la función de los distritos fuera muy diferente en ambas leyes -en la de 1837 no eran sino una subdivisión de lo que en definitiva eran circunscripciones plurinominales, con lo que en cada uno de ellos cada elector votaba a tantos individuos como diputados correspondiera elegir a la provincia- resulta secundario desde un punto de vista práctico, desde el que la realidad descrita debe servirnos para ampliar el campo de observación y para, abandonando visiones reduccionistas, profundizar en la búsqueda de nuevas claves explicativas tanto en cuanto a la configuración y diseño del sistema representativo como en cuanto a los medios de que unos y otros -representantes y representados- se valieron para moldearlo en la práctica y, en definitiva, utilizarlo de acuerdo con sus respectivos intereses.

Por último, otra de las cuestiones, aunque de mucha menor trascendencia, que en materia electoral suscitó amplios debates en los inicios del sistema representativo fue la relativa a la aplicación del método directo o del indirecto en el proceso electoral. Dichos debates no se prolongaron en exceso, por cuanto en fechas muy tempranas se abandonó la tradición doceañista del sufragio indirecto -cuyas limitaciones hemos subrayado ya en estas páginas-, que tan sólo se mantuvo durante la época del *Estatuto Real* y fue definitivamente, respecto a la elección de los diputados, sustituido por el directo con la *Ley Electoral de 1837* <sup>34</sup>. Años más tarde la *Ley Electoral de 1870* recurrirá de nuevo a este sistema para la elección de los senadores y, asimismo, el sistema

---

<sup>33</sup> El número de distritos de 1837, en F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 14. En cuanto al de 1841, cit. por M. ARTOLA en *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, 2 vols., Madrid, 1977, vol. 1, p. 64. A una escala más reducida, la provincia de Soria quedó dividida inicialmente -en 1837- en 10 distritos, que para 1841 habían pasado ya a ser 18. M. CABALLERO, *op. cit.*, pp. 101-102. Respecto a las circunscripciones electorales en general y su trayectoria, ver M. ARTOLA, *op. cit.*, pp. 61-69.

<sup>34</sup> Con anterioridad el sistema de elección directa había sido ensayado en las elecciones de julio de 1836, reguladas por el *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*, al que se debe por tanto la introducción en España de dicho sistema.

restauracionista utilizará también esta fórmula para configurar la parte electiva del *Senado*.

#### 4. Los elegibles

Tras las anteriores consideraciones acerca de los que eligen y el cómo eligen la representación, nos enfrentamos ahora a los que en cada momento la ejercen, estadio final, o inicial según se mire, de los procesos electorales. Al respecto y en general cabe destacar que la reglamentación de las condiciones de elegibilidad ocupa un espacio relativamente reducido en las distintas leyes electorales –**1a** mayor parte del cual además se dedica a pormenorizar las habituales circunstancias de incapacidad, inhabilitación o incompatibilidad- y que predomina la tendencia a asimilarlas con las exigidas a los electores. Así, por ejemplo, la edad mínima para ser diputado se establece también en veinticinco años –excepto en el caso del *Estatuto Real*, que fijaba en treinta los años requeridos para acceder al *Estamento de Procuradores*- hasta el *Decreto de 8 de mayo de 1931*, que la redujo, al igual que para los electores, a veintitrés años.

Tampoco en cuanto a las condiciones económicas se establecen diferencias entre electores y elegibles en la mayor parte de las leyes, principio respecto al que nos encontramos con dos excepciones<sup>35</sup>, el *Estatuto Real* y la *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846*, es decir que precisamente las leyes más restrictivas de todo el periodo con respecto al sufragio activo fueron además las únicas que establecieron requisitos económicos adicionales para la obtención del derecho de sufragio pasivo. El *Estatuto Real*, en efecto, precisaba que para ser procurador era necesario «estar en posesión de una renta propia anual de doee mil reales»<sup>36</sup>. Por su parte, la *Ley Electoral moderada de 1846*, después de que su antecesora –**1a** de 1837- equiparara en la práctica a electores y elegibles, volvió a establecer para los elegibles

<sup>35</sup> También la *Constitución de 1812*, en su artículo 92, incluía una vaga alusión a la necesidad de «tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios» para poder ser diputado, pero acto seguido, en el artículo 93, se suspendía transitoriamente esta disposición. Asimismo, el *Real Decreto de 21 de agosto de 1836* se limitaba al respecto a reproducir ambos artículos.

<sup>36</sup> Artículo 14.3.º del *Estatuto Real*. Más adelante, el *Real Decreto de 24 de mayo de 1836* rebajará esta exigencia, fijándola en la posesión de una renta propia de 9.000 reales anuales o el pago de 500 reales de contribución directa (art. 44.4.º).

la misma exigencia de renta que el *Estatuto* o bien el pago de 1.000 reales de contribución directa, una limitación que perdurará hasta la *Ley Electoral de 18 de julio de 1865*, que vuelve a equiparar ambas situaciones, por cuanto para ser diputado bastaría ahora con «ser contribuyente al Estado por cualquiera de las contribuciones directas».

Aunque la posterior legislación electoral mantendrá este criterio, con lo que a partir de 1890 se producirá una democratización al menos teórica –y para la población masculina– de la representación, en la práctica, a nuestro juicio, pervivirá entre el electorado la tendencia a reclutar a sus representantes entre los grandes propietarios y en general los poseedores de grandes rentas, fueran éstas del origen que fueran. Una tendencia que Carmelo Romero definió gráficamente al establecer la trilogía del «querer, saber y poder», formulación que condensa los requisitos que los electores buscarán en los candidatos a la hora de elegir a sus representantes<sup>37</sup>. Y es que, por más que ya desde la *Constitución de 1812* se proclamara que los diputados representan a la Nación y no a sus electores o a su circunscripción, la práctica electoral y el cúmulo de relaciones que se entretiejen en torno a ella nos presentan una realidad distinta en la que bien poco caló este planteamiento.

Profundizando un poco más en la naturaleza de la representación, hay que señalar que en los inicios del sistema representativo, y en aparente contradicción con su aludido carácter *nacional*, figuraba entre las condiciones a cumplir por los elegibles una vinculación de nacimiento, vecindad o propiedad con la provincia por la que fueran elegidos. Así, el *Estatuto Real*, en su artículo 14, exigía a los procuradores: «Haber nacido en la provincia que le nombre, o haber residido en ella durante los dos últimos años, o poseer en ella algún predio rústico o urbano, o capital de censo que reditúen la mitad de la renta necesaria para ser procurador del Reino». Por su parte, el artículo 91 de la *Constitución de 1812* establecía la necesidad de que los diputados hubieran nacido en la provincia o estuvieran avecindados en ella con residencia de al menos siete años. Será la *Constitución de 1837* la encargada de poner fin a esta norma al establecer en su artículo 24: «Todo español que tenga estas calidades [las requeridas para ser diputado] puede ser nombrado diputado por cualquiera provincia».

---

<sup>37</sup> C. ROMERO, "La suplantación campesina de la ortodoxia electoral", en Jornadas sobre *Caciquismo y elecciones. Realidades políticas en la Castilla de la Restauración*, Medina del Campo, 1989. En prensa.

Pues bien, pese a su eliminación legal, en la práctica esta norma seguirá teniendo validez para amplios sectores del electorado que al elegir a sus representantes considerarán esta cuestión –el hecho de haber nacido o de «tener arraigo», en terminología decimonónica, en la provincia o distrito– como un requisito fundamental a cumplir por los candidatos. Y hasta tal punto esto será así que el no cumplimiento por los representantes del citado requisito conllevó la acuñación de un término, *cunero*, al que con frecuencia se aludirá como compendio de los males y vicios del sistema representativo. Todavía en los procesos electorales actuales, al menos en los celebrados en los inicios de la transición, podemos encontrar invocaciones, naturalmente peyorativas, a un *cunerismo* del que, mediado el XIX, Luis M.a Pastor hacía la siguiente valoración:

«La sola introducción en el diccionario parlamentario de la palabra *cunero*, para designar al diputado que obtiene el cargo allí donde carece de títulos para ello, ha quitado más crédito y prestigio a las Cortes que todos los errores que pudieran haber cometido: aquella calificación odiosa, que rebaja a quien se aplica hasta llevarle a la condición de un miserable expósito, de cuya existencia tienen que avergonzarse los que le dieron el ser, por considerarlos por lo general como resultado de un crimen o falta, dice más contra los Parlamentos donde tales seres anidan que cuanto la más terrible oposición pudiera inventar, añadiéndose aún la circunstancia desfavorable de que el expósito lo es sin su voluntad, mientras que el *cunero* acepta voluntariamente este origen»<sup>38</sup>.

La imagen que Pastor nos ofrece, lejos de ser una excepción, refleja un sentir mayoritario entre el electorado, de manera que la lucha contra el *cunerismo* se enarbolará como bandera en no pocos procesos electorales, teniendo con frecuencia un mayor poder de movilización que cualquier otro programa o consigna de carácter político<sup>39</sup>. Sin embargo, y por lo anteriormente dicho, hemos de considerar que tanto el *cunerismo* como su versión más práctica y extendida, el ampliamente criticado *encasillado*, no fueron, como frecuentemente se consideró y viene con-

<sup>38</sup> L. M. PASTOR, *Las elecciones. Sus vicios. La influencia moral del Gobierno. Estadística de la misma y proyecto de reforma electoral*, Madrid, 1863, p. 31.

<sup>39</sup> Así, por ejemplo, en la Soria de la *Restauración*, especialmente en el siglo XX, en buena parte de los procesos electorales el «programa» que los candidatos, de uno u otro signo político, plantearán a los electores será el *sorianismo* frente al *cunerismo*. Ver al respecto C. GARCÍA ENCABO, *El voto peregrino. Elecciones y partidos políticos en la provincia de Soria (1875-1907)*. Soria, 1999.

siderando, una perversión del sistema político-electoral, sino más bien, tal y como éste estaba planteado, su lógica y legal consecuencia. La legislación electoral, en efecto, no era ajena a la tarea de consolidación del Estado liberal nacional y, en consecuencia, tratará de diseñar y reclutar una representación *nacional*, pero, a nuestro juicio, chocará en su intento con una realidad fragmentada, lejana y apegada a lo local que hará su propia interpretación del sistema representativo.