

# SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Y

CARLOS VIDAL PRADO

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES: LA INSTRUCCIÓN DE 1 DE ENERO DE 1810. 3. LA REGULACIÓN DE LAS ELECCIONES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. 3.1. Juntas electorales de parroquia. 3.2. Juntas electorales de partido. 3.3. Juntas electorales de provincia. 4. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 15.07.2011  
Fecha aceptación: 19.09.2011

# SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812\*

POR

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Profesora Tutora de Derecho Constitucional (UNED)

CARLOS VIDAL PRADO

Profesor Titular de Derecho Constitucional (UNED)

## 1. INTRODUCCIÓN

Tomás y Valiente consideraba que por procesos constituyentes debe entenderse aquellos en los que «tras una ruptura del orden constitucional anterior se procede a elaborar democráticamente una nueva Constitución», y esta apreciación podía aplicarse a España entre 1808 y 1812 siempre y cuando los términos «orden constitucional» y «democráticamente» fueran interpretados con la elasticidad necesaria para que encajasen en ese contexto histórico<sup>1</sup>.

En realidad, hacer referencia a cuestiones como el sufragio universal, la democracia, la representación nacional, etc., exige una especial cautela puesto que no debemos olvidar el contexto bélico de nuestro país así como la perspectiva histórica de conceptos como ciudadanía.

El proceso constituyente no culmina con una ruptura con el régimen anterior hasta la promulgación del Decreto del 24 de septiembre de 1810 en el que las Cortes se declaran Generales y extraordinarias, asumen la soberanía nacional, es-

---

\* Este trabajo ha sido realizado dentro del Proyecto de Investigación DER 2009-1150 «Pre-historia del Derecho Constitucional», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

<sup>1</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en *Obras Completas*, vol. V, pág. 4489.

tablecen el principio de división de poderes, exigen al Consejo de Regencia el juramento de obediencia de «los decretos, leyes y la Constitución que se establezca» y en un decreto posterior las Cortes, se autoconceden el Tratamiento de Majestad<sup>2</sup>.

El tránsito hasta llegar a este momento fue largo y complicado, puesto que desde la primavera de 1808 se sucedieron las reuniones en Juntas Supremas, locales o provinciales en las que trataban de imponerse posturas ideológicas antagónicas que querían orientar el proceso hacia una ruptura revolucionaria con el régimen anterior o bien hacia una dirección reformista.

Sin duda, una de las cuestiones clave que fueron tratadas durante este periodo fue la de la naturaleza de las Cortes, ¿debían ser unas Cortes estamentales o de representación nacional? Jovellanos, defensor de la primera opción, sostuvo esta postura porque así «lo exigía «la esencia» de nuestra constitución histórica y porque lo contrario sería seguir «el triste ejemplo de Francia», a partir de lo cual «la constitución podría ir declinando insensiblemente hacia la democracia»<sup>3</sup>. De modo que, en un intento por tratar de escuchar las propuestas de las personas «ilustradas, de luces y experiencia», y bajo su influencia, se elaboró el Decreto de 22 de mayo de 1809, con la oposición del diputado por Aragón, Lorenzo Calvo y Rozas que abogaba por unas Cortes Nacionales.

El Decreto sobre el restablecimiento y convocatoria de Cortes expedido por la Junta Suprema gubernativa del Reino de 22 de mayo de 1809 exponía que al llegar ya el tiempo de iniciarse las reformas que hagan «que la Nación española aparezca a los ojos del mundo con la dignidad debida a sus heroicos esfuerzos, resuelta a que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se vean libres de nuevos atentados, y a que las fuentes de felicidad pública (...) corran libremente luego que cese la guerra, y reparen cuanto la arbitrariedad inveterada ha agostado y la devastación presente ha destruido, ha decretado lo que sigue: 1. Que se restablezca la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes, convocándose las primeras en todo el año próximo, o antes si las circunstancias lo permitieren».

Después de diversas peticiones acerca de la necesaria convocatoria de las mismas, se decidió a través de la Comisión (creada por Real Decreto de 8 de junio de 1809) y por medio del Manifiesto y Real Decreto de 28 de octubre de 1809 (obra del escritor y poeta liberal Manuel José Quintana) que «la convocatoria de las Cortes generales y extraordinarias de la Nación se haga en 1 de enero de 1810 en la forma y con la concurrencia de personas que entonces se especifi-

---

<sup>2</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F. *op. cit.*, pág. 4489.

<sup>3</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., *op. cit.*, pág. 4502.

carán, y que estas Cortes estén reunidas para empezar solemnemente sus funciones el día 1 de marzo siguiente».

Finalmente, la posición mantenida por Quintana, Calvo de Rozas y otros diputados se había impuesto: habría una única cámara con amplia representación nacional.

Los trabajos de la Comisión continuaron, y la remisión de cédulas o cartas de convocatoria correspondientes a las elecciones de Diputados a Cortes por las provincias, las Juntas superiores de observación, y defensa y las ciudades de voto en Cortes fueron acompañadas por la Instrucción de 1 de enero de 1810<sup>4</sup>.

## 2. ANTECEDENTES: LA INSTRUCCIÓN DE 1 DE ENERO DE 1810<sup>5</sup>

De acuerdo con Ull y Varela, la instrucción de 1 de enero de 1810 puede ser considerada como la primera ley electoral en nuestro país<sup>6</sup> y se compone de un preámbulo y seis capítulos en los que se establece un sufragio en tres niveles: las provincias, las juntas superiores de observación y defensa, y las ciudades de voto en Cortes. Estos dos últimos niveles, tal y como sostiene Fernández Domínguez, se establecen como recompensa a las Juntas superiores (provinciales), por su defensa de la independencia nacional, y a las ciudades de voto, en memoria de las antiguas Cortes<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A., *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, ed. Civitas, Madrid, 1992, pág. 19.

<sup>5</sup> Puede encontrarse el texto completo de la Instrucción en SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otros proyectos y leyes políticas de España*, vol. I, Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 69-80. Un análisis de este texto y de su influjo en la Constitución de Cádiz puede verse en ULL PONT, E.: «Orígenes del derecho electoral español», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 2, Madrid, 1978, págs. 38 y ss.

<sup>6</sup> «La primera ley electoral española fue la Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, aprobada por la Junta Suprema de Gobernación del Reyno el 1 de Enero de 1810. Esta Instrucción sirvió para elegir a los miembros de las Cortes de Cádiz e inspiró la normativa electoral que recogería la Constitución de 1812. Su artículo 12 hacía una velada alusión a la conveniencia de que los futuros Diputados fuesen propietarios cuando recomendaba que los electores, con el fin de reducir las dietas y ayudas que este mismo precepto otorgaba a los Diputados electos, procurasen elegir a «aquellas personas que, además de las prendas y calidades necesarias para desempeñar tan importante cargo, tengan facultades suficientes para servirle a su costa». Cfr. VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., «Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)», en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 6, 2005, pág. 105. <http://hc.rediris.es/06/index.html>.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A., *op. cit.*, p.20.

El sistema electoral es mayoritario, exigiéndose mayoría simple o relativa en la elección por provincias (artículos 11 y 12 del capítulo IV) y absoluta para la elección las juntas superiores de observación y defensa, y las ciudades de voto en Cortes (artículo 4 del capítulo V y artículo 6 del capítulo VI, respectivamente).

Veamos a continuación los elementos de cada una de las elecciones.

a) Elecciones de Juntas de parroquia

Los electores son todos los varones españoles de naturaleza, no los naturalizados, mayores de 25 años, que «tengan casa abierta, en cuya clase son igualmente comprendidos los eclesiásticos seculares» (artículo 2). El Ayuntamiento deberá convocar la Junta general de parroquia, que debe designar 12 electores, las 12 personas con mayor número de votos (sistema mayoritario simple). Estos, a su vez, deben elegir a uno que represente a la parroquia, asistiendo como tal a la Junta de partido. Resultaría elegido quien reuniese más de la mitad de los votos (sistema mayoritario con mayoría absoluta). Cabe señalar que en esta fase inicial, con relación al sufragio pasivo, se exigen las mismas condiciones que para el activo, no regulándose ciertas incompatibilidades.

Todos los actos iban precedidos y culminados por actos religiosos y festejos populares. Se iniciaba con misa cantada solemne al Espíritu Santo. Al final, acababa con Te Deum (arts. 9, 18 y 19 de la Instrucción).

b) Elecciones de Junta de partido

En los 8 días posteriores a las elecciones parroquiales debía reunirse la Junta de partido, formada por cada uno de los diputados elegidos en las Juntas de parroquia. Se eligen 12 compromisarios, que a su vez eligen al elector o electores que corresponda enviar a la capital de provincia o Reino, en representación del partido. El elector o electores de partido deberían presentarse al Presidente de la Junta provincial el día previsto. El número de electores de partido debía ser de dos tercios más que el número de diputados que correspondieran a la provincia.

c) Elección de diputados a Cortes

El número de diputados a elegir por provincias se calculaba en la relación de uno por cada 50.000 habitantes y otro por resto superior a 25.000. En cuanto a suplentes, se debía elegir uno por cada tres diputados.

Como el censo de población vigente era el de 1797, que arrojaba una cifra de 10.534.985 habitantes, conforme al art. 10 de la Instrucción debían elegirse 208 diputados a Cortes y 68 suplentes. Además, tenía que elegirse un diputado por cada Junta provincial de observación y defensa y otro por cada ciudad con voto en Cortes. Con relación al sufragio, existen ciertas incapacidades que son reguladas en los artículos siguientes (como por ejemplo, estar procesado por causa criminal)

pero en general se puede afirmar que nos encontramos ante un sufragio universal (masculino), aunque evidentemente limitado en su alcance y efectos por ser indirecto.

La Junta provincial se componía por la Junta de Presidencia (formada por el Presidente de la junta superior de observación y defensa de la provincia, el Arzobispo u Obispo, Regente, Intendente y Corregidor, más un Secretario), y los electores de partido.

La votación era oral. Se iban seleccionando los electores que obtuviesen más de la mitad de los votos, para llevar a cabo un sorteo posterior, que debía hacerse cuando ya hubiera tres elegidos. Cuando no se llegaba a esa mayoría, se llevaba a cabo una segunda votación limitada a los dos, o tres en caso de empate, que más votos hubiesen obtenido en la primera votación.

El sorteo se realizaba introduciendo en una vasija tres cédulas, cada una con el nombre de los elegidos, y sacando una a suertes. Quien figurase en esa cédula era nombrado Diputado a Cortes.

El proceso se iba repitiendo, hasta que se hubiesen elegido el total de diputados que correspondía a la provincia. Por último, se elegían los suplentes, por el mismo procedimiento. Los suplentes debían sustituir a los titulares en caso de muerte.

Además de estos diputados, elegidos de entre los que habían sido nombrados por las Juntas de partido, la Junta provincial debía elegir un diputado por sí misma, que podía no pertenecer a la Junta, pero que debía ser natural del Reino o provincia correspondiente<sup>8</sup>.

En las ciudades con voto en Cortes, la Junta estaba constituida por los Regidores, y era presidida por el Corregidor, propietarios o vitalicios de nombramiento Real, además de los electores nombrados por el pueblo, a los que se añadían el Personero y los diputados del Común. Son electores y elegibles no sólo los «regidores propietarios o nombrados por el rey» sino también el propio pueblo (artículo 2, capítulo VI), que elegirá finalmente un Diputado a Cortes mediante dos fases que implican la elección primero de tres personas y un sorteo posterior (artículo 6, capítulo VI). Las reglas para elegir los electores eran las utilizadas para elección de síndicos y diputados del Común. Sólo se podía elegir un miembro de la Junta, según el mismo procedimiento de la Junta provincial.

---

<sup>8</sup> (...) «votará, pues, cada individuo de la Junta por la persona que le pareciese más a propósito, aunque no sea individuo de ella, la cual en este caso deberá ser natural del reino o provincia» (artículo 3, capítulo V). Cfr. RUEDA, J.C., *Legislación electoral española (1808-1977)*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 48.

d) Elecciones para Canarias, América y provincias ocupadas por el enemigo A Canarias, de acuerdo con el censo, le correspondía elegir 3 diputados y 1 suplente. Pero mediante una Instrucción especial de 1 de enero, por las especiales circunstancias de este territorio, se amplía el número a 4 diputados y 2 suplentes. También el sistema de elección es especial<sup>9</sup>.

En realidad, la Instrucción de 1 de enero de 1810 que estamos comentando se completó con otras instrucciones para las elecciones en determinadas provincias. Además de la mencionada de Canarias, también Asturias, Galicia e Islas Baleares. En todos los casos respondían a circunstancias geográficas y políticas particulares.

Asimismo, el 14 de febrero de 1810 se promulgó una instrucción para la celebración de elecciones en las provincias españolas de América, Asia y sus islas (a las que les correspondía un diputado por cada capital cabeza de partido)<sup>10</sup> en la que se expuso que la razón fundamental del derecho de representación nacional de las provincias de Ultramar era la de ser éstas «parte integrante y esencial de la Monarquía española». Por primera vez estos territorios dejan de tratarse como colonias para pasar a tener la consideración de provincias<sup>11</sup>. Esta última instrucción completaba la anterior del 1 de enero donde no se había regulado la representación nacional de las provincias españolas de Ultramar, pero tiempo después y ante el contexto político bélico y el temor a la insuficiente representación de diputados para poder constituir las Cortes, se promulgó el Edicto y Real Decreto electoral de 8 de septiembre de 1810 que en realidad era una adición a la Instrucción de 1 de enero de 1810.

Esta instrucción de 8 de septiembre de 1810 consta de 21 capítulos con arreglo a los cuales deberán llevarse a cabo las elecciones de Diputados suplentes a Cortes para las provincias de la Península ocupadas por el enemigo y por las dos Américas.

Se trata de una instrucción que reafirma el sufragio universal (masculino), público, igual, personal e indirecto (en varias fases o grados) aunque tanto para el ejercicio del sufragio activo como el pasivo deberán estar inscritos en las listas electorales confeccionadas por el Consejo de Regencia en aplicación del Edicto de

---

<sup>9</sup> Pueden verse los detalles de este sistema en ULL PONT, E., «Orígenes del derecho electoral español», *op. cit.*, pág. 43.

<sup>10</sup> GARCÍA MUÑOZ, M., «La documentación electoral y el fichero histórico de diputados», en *Revista General de Información y Documentación*, vol.12, núm. 1 (2002), pág. 99.

<sup>11</sup> El único diputado americano propietario que pudo incorporarse fue Ramón Power, de Puerto Rico. El resto, hasta veintinueve, fueron elegidos como suplentes por los escasos residentes americanos en Cádiz.



18 de agosto<sup>12</sup>. En el caso de la elección «por las dos Américas», se consideran electores los americanos residentes en Cádiz y la Isla de León, y elegibles «no sólo los naturales, sino también los domiciliados en dichos países» (cap. XIV). Se establece un sistema o fórmula electoral de carácter mayoritario (mayoría simple o relativa) sobre la base de elección por provincias.

De forma que:

«1.º Si alguna provincia tuviese ocupados algunos pueblos por los enemigos y los restantes compusieren la mayor parte de su población, deberán elegirse todos los Vocales señalados a ella con las mismas formalidades que prescribe la instrucción que acompaña, arreglándose en ella, en cuanto sea posible;

2.º Si los pueblos libres de la provincia ocupada no llegasen a la mayor parte de su población, no elegirán más Vocales que con proporción al número de habitantes que se prescribe en la instrucción;

3.º Si la capital estuviese ocupada, será capital aquel pueblo en donde residiere el Gobierno de la provincia, y allí se formará, según lo mandado, la Junta de Presidencia para las elecciones; pero, si puede comprometerse el pueblo, no importa se haga en otro paraje, aunque sea en despoblado;

4.º En los pueblos en que por la ocupación o por las irrupciones de los enemigos no pudiese verificarse la reunión de los vecinos para ejecutar las elecciones, según las formalidades prescritas, bastará que cada Ayuntamiento de los pueblos otorgue los Poderes a favor de alguno, para que, uniéndose todos en la capital, suplan las elecciones de los partidos, eligiendo dos terceras partes de electores más que los Vocales que corresponden a la provincia, los cuales hayan de elegir sucesivamente, en la forma que manda la instrucción, los tres que deban sortearse con arreglo a ella;

5.º Los Generales de los ejércitos y las Juntas Superiores protegerán con partidas que envíen al intento dichas elecciones, y cuidarán del orden, de la buena fe y de la libertad con que deben otorgarse los primeros poderes, y de la legitimidad con que, en su consecuencia, deben celebrarse las elecciones;

6.º El Capitán general, o en su defecto el Comandante de armas del distrito; el Arzobispo, el Obispo, o en defecto de ambos, el Cura párroco del pueblo donde hayan de hacerse las elecciones; el Regente de la Audiencia, o en su defecto el Corregidor más inmediato; el Intendente, o en su defecto el Ministro de Hacienda, y un Vocal de la Junta de provincia formarán la Junta de Presidencia; y cualquiera falta que hubiese de alguno de estos individuos se suplirá por Vocales de la Junta Superior, si los hubiese, o por las Autoridades más inmediatas.»

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A., *op. cit.*, pág. 28.

A partir de las previsiones de la Instrucción de 1 de enero de 1810, la Comisión legislativa de las Cortes de Cádiz trabajó en el texto que luego se incorporaría a la Constitución de 1812.

Esta Comisión compuesta, entre otros, por juristas como Agustín Argüelles, José Pablo Valiente o Pedro María Rico, fue presidida por Muñoz Torrero y asistida por dos secretarios, Gutiérrez de la Huerta y Pérez de Castro. Iniciaron sus sesiones el 2 de marzo de 1811, cuando las Cortes ya se habían trasladado a Cádiz, y contó con la asistencia de Antonio Ranz Romanillos que aunque no era diputado, a juicio de Sánchez González, jugó un papel relevante en la redacción de la nueva Constitución<sup>13</sup>.

### 3. LA REGULACIÓN DE LAS ELECCIONES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La primera circunstancia que cabe destacar de la Constitución de Cádiz es que, a diferencia de lo habitual en las Constituciones (si se puede hablar, teniendo en cuenta la época en que se aprobó, de «reglas habituales»), se constitucionalizó de modo detallado el régimen electoral. Quizá fuera por desconfianza a que no fueran respetadas sus previsiones constitucionales si se quedaban en términos genéricos<sup>14</sup>. A juicio de Jiménez Asensio, esta desconfianza se debía por un lado, a las dudas que planteaban las posibles reacciones de un monarca «educado en hábitos del absolutismo frente a un texto que limitaba seriamente su poder», y por otro lado, al racionalismo imperante entonces que «conducía a regular en la práctica todo el funcionamiento de las instituciones hasta el mínimo detalle»<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., «Las Juntas electorales de parroquia, partido y provincia», en ESCUDERO, J. A., *Cortes y Constitución de Cádiz 200 años*, Tomo III, Espasa, Madrid, 2011, pág. 18.

<sup>14</sup> ULL PONT, E., «Orígenes del derecho electoral español», *op. cit.*, pág. 46. Este mismo elemento es comentado, como contraste con lo que sucede en las siguientes constituciones, por FERNÁNDEZ SARASOLA, I., en «Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)», en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 1, 2000, <http://hc.rediris.es/01/index.html> En concreto, dice, en la nota 121, pág. 146: «En efecto, por una parte las Constituciones de 1834, 1837 y 1845 contenían algunos elementos que permitían una división ideológica dentro del sistema. Se trataba de textos mucho más breves que la Constitución de Cádiz, de modo que se había eliminado en ellos lo que los realistas del 12 habían designado como «parte reglamentaria», en especial la regulación del derecho electoral. En consecuencia, estas Constituciones admitían desarrollos legislativos muy distintos, a diferencia de lo que había sucedido con la Constitución de 1812, y de hecho, las remisiones a la ley fueron mucho más frecuentes».

<sup>15</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*, Itxaropena, S.A., Zarautz, 1992, pág. 48.

Un segundo elemento destacable es que asume casi en su totalidad las normas electorales incluidas en la Instrucción de 1 de enero de 1820. No obstante, incluye algunas variantes, como por ejemplo la supresión de diputados a Cortes elegidos por ciudades, porque se entiende que los habitantes de las ciudades ya están representados por los diputados del Común. También se eliminan los diputados nombrados por las Juntas superiores de ordenación y defensa.

Otra modificación consiste en que, aun manteniendo el sistema indirecto de elección, el procedimiento de elección de las Juntas sufre alguna modificación y se suprime el sorteo de diputados, que son elegidos por mayoría absoluta de los electores presentes.

Por otro lado, el censo que se utiliza para la elección de diputados es el mismo que tomaba como punto de partida la Instrucción de 1810 (el censo de 1797, como se dispone en el art. 30 de la Constitución, «hasta que puede hacerse otro nuevo»). Para las regiones de ultramar, se dispone que se haga uno, utilizando «entre tanto los censos más auténticos entre los últimamente formados».

Se elegirá, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, un diputado por 70.000 habitantes y otro más por los restos superiores a 35.000. Por lo tanto, se incrementa la ratio diputado/habitante con relación a la Instrucción de 1810. En el caso de las provincias de menos de 70.000 habitantes, si al menos tiene sesenta mil elegirán un diputado. Si no, se unirán a la provincia inmediata para completar el número mínimo requerido (artículo 33).

### 3.1. *Juntas electorales de parroquia*

#### a) Cuerpo electoral

Está compuesto por todos «los ciudadanos» vecindados y residentes en una parroquia que nombrará por cada doscientos vecinos a un elector parroquial (artículo 38). Ahora bien, esta regla inicial va variando en función de la población ya que «si el número de vecinos de la parroquia excediese de trescientos, aunque no llegue a cuatrocientos, se nombrarán dos electores; si excediese de quinientos, aunque no llegue a seiscientos, se nombrarán tres, y así progresivamente» (artículo 39).

Por el contrario, «en las parroquias, cuyo número de vecinos no llegue a doscientos, con tal que tengan ciento cincuenta, se nombrará ya un elector, y en aquellas en que no haya este número se reunirán los vecinos a los de otra inmediata para nombrar el elector o electores que les correspondan» (artículo 40).

## b) Sufragio

Con carácter general se puede afirmar que el derecho de sufragio activo es universal (masculino) e indirecto<sup>16</sup>. Y es precisamente esta última cualidad, unida a la complejidad de la elección en este primer escalón, la que hace necesario establecer ciertos matices:

En primer lugar, los electores en las Juntas electorales de parroquia son todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares (artículo 35). La inclusión de la mención de los «eclesiásticos seculares» suscitó cierto debate en la comisión, tal y como señala Sánchez González, puesto que no se entendía la especificación con respecto al resto de ciudadanos al igual que la expresa supresión de los eclesiásticos regulares del proceso electoral<sup>17</sup>.

En segundo lugar, los compromisarios elegidos por los ciudadanos son los primeros electos de todo el proceso y su número total está concretado en 11, 21 y 31 según el número de electores que corresponda con cada parroquia (artículos 42 y 43) aunque la regla general es que «la junta parroquial elegirá a pluralidad de votos once compromisarios, para que éstos nombren el elector parroquial» (artículo 41).

Finalmente, «los compromisarios de las parroquias de las poblaciones pequeñas, así elegidos, se juntarán en el pueblo más a propósito, y en componiendo el número de once, o a lo menos de nueve, nombrarán un elector parroquial; si compusieren el número de veinte y uno, o a lo menos de diez y siete, nombrarán dos electores parroquiales y si fueren treinta y uno y se reunieren a lo menos veinte y cinco, nombrarán tres electores, o los que correspondan» (artículo 44).

Para poder ser elector parroquial se requiere «ser ciudadano, mayor de veinte y cinco años, vecino y residente en la parroquia» (artículo 45), por lo que el sufragio pasivo en esta fase también podríamos establecer que es universal (masculino).

Existen ciertas causas de exclusión del derecho de sufragio (activo y pasivo) que aparecen detalladas en el artículo 49, como por ejemplo haber cometido soborno o cohecho o acusar a alguien de ello. De modo que el presidente preguntará «si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere

---

<sup>16</sup> Sobre la diferencia entre españoles y ciudadanos, y su incidencia en la consideración del sufragio como universal o no, véase, en este mismo número de la Revista de Derecho Político, el artículo de A. TORRES DEL MORAL, «Las Cortes y su relación con la Corona en la Constitución de Cádiz».

<sup>17</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., *op. cit.*, pág. 19.

deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno».

En caso de que se suscitasen dudas sobre si «en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto» (artículo 50).

c) Fórmula electoral

Las juntas electorales de parroquia elegían por mayoría simple a los compromisarios (artículo 52), mientras que para los electores de parroquia se exigía mayoría absoluta (artículo 53).

d) Calendario electoral

La Constitución determina para cada una de las fases del proceso una fecha concreta, distinguiendo en función del territorio. De este modo:

- Estas juntas se celebrarán siempre en la península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes (artículo 36).
- En las provincias de ultramar se celebrarán el primer domingo del mes de diciembre, quince meses antes de la celebración de las Cortes, con aviso que para unas y otras hayan de dar anticipadamente las justicias (artículo 37).

e) Prohibiciones y obligaciones

En la junta parroquial ningún ciudadano se presentará con armas (artículo 56) ni podrá «excusarse de estos encargos por motivo ni pretexto alguno» (artículo 55).

f) Proceso y ceremonial

El proceso de elección en cada junta de parroquia se inicia con una misa solemne de Espíritu Santo ofrecida por el cura de la parroquia<sup>18</sup>, «quien hará un discurso correspondiente a las circunstancias» (artículo 47). Estas reuniones celebradas en las «casas consistoriales o en el lugar donde lo tengan de costumbre»,

---

<sup>18</sup> La incorporación del cura-párroco al proceso electoral (que no figuraba en el articulado que envió la comisión legislativa a la Cámara) ocasionó una discusión parlamentaria el 25 de septiembre

acogerán a todos los ciudadanos que hayan concurrido y serán presididas «por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaren, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del acto; y si en un mismo pueblo por razón del número de sus parroquias se tuvieren dos o más juntas, presidirá una el jefe político o el alcalde, otro el otro alcalde y los regidores por suerte presidirán las demás» (artículo 46).

Concluida la misa, se dará principio a la junta a puerta abierta, nombrando dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes, y «se procederá inmediatamente al nombramiento de los compromisarios; lo que se hará designando cada ciudadano un número de personas igual al de los compromisarios, para lo que se acercará a la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores y el secretario; y éste las escribirá en una lista a su presencia; y en éste y en los demás actos de elección nadie podrá votarse a sí mismo, bajo la pena de perder el derecho de votar» (artículo 51).

Una vez concluido este acto, el presidente, escrutadores, y secretario reconocerán las listas, y aquél publicará en alta voz los nombres de los ciudadanos que hayan sido elegidos compromisarios por haber reunido mayor número de votos (artículo 52). De modo que los compromisarios elegidos, «se retirarán a un lugar separado antes de disolverse la junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar al elector o electores de aquella parroquia, y quedarán elegidas la persona o personas que reúnan más de la mitad de votos» (artículo 53).

Es al secretario a quien le corresponde «extender el acta» y firmarla junto al presidente y los compromisarios. De esta acta se entregará copia firmada a la persona o personas elegidas, para hacer constar su nombramiento (artículo 54).

Por último, verificado el nombramiento de electores, se disolverá inmediatamente la junta (artículo 57), dando por concluido el acto. Inmediatamente, todos los ciudadanos miembros de la Junta se trasladarán a la parroquia, donde se cantará un solemne «Te Deum», en presencia del elector o electores que acceden al lugar entre el presidente, los escrutadores y el secretario (artículo 58).

### 3.2. *Juntas electorales de partido*

#### a) Cuerpo electoral

Las juntas electorales de partido se componen de los electores parroquiales

---

de 1811 entre los diputados Muñoz Torrero, Villanueva y Argüelles. Finalmente, fueron los diputados Villanueva y Gallego los que matizaron su inclusión limitándola «a la asistencia de los curas-párrocos para mayor solemnidad del acto», en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., *op. cit.*, p. 22.

que se congregan en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes (artículo 59).

b) Sufragio

Los electores parroquiales integran las Juntas electorales de partido en las que se nombrará al elector de partido, que debe «ser ciudadano que se halle en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y vecino y residente en el partido, ya sea del estado seglar o del eclesiástico secular, pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella» (artículo 75).

El número de personas a elegir por la juntas de partido será triple al número de diputados correspondientes a la provincia (artículo 63). Y en este sentido es el censo el que determina cuántos diputados corresponden a cada provincia, y cuántos electores a cada uno de sus partidos (artículo 66).

No obstante, si el número de partidos de la provincia fuere mayor que el de los electores que se requieren por el artículo precedente para el nombramiento de los diputados que le correspondan (artículo 63), se nombrará, sin embargo, un elector por cada partido (artículo 64). Y si «el número de partidos fue menor que el de los electores que deban nombrarse, cada partido elegirá uno, dos o más, hasta completar el número que se requiera; pero si faltase aún un elector, le nombrará el partido de mayor población; si todavía faltase otro, le nombrará el que se siga en mayor población, y así sucesivamente» (artículo 65).

c) Fórmula electoral

Una vez concluida la votación, para resultar elegido se requiere la mitad más uno de los votos («a lo menos la mitad de los votos, y uno más»), y si ninguno lo obtuviere (en este caso utiliza la expresión «pluralidad absoluta de votos»), se celebrará una segunda votación entre los dos que hubieran alcanzado más sufragios en la primera, quedando finalmente elegido el más votado («el que reúna mayor número de votos»); en caso de empate decidirá la suerte (artículo 74).

d) Calendario electoral

La Constitución determina para cada una de las fases de proceso una fecha concreta, distinguiendo en función del territorio. De forma que:

- Estas juntas se celebrarán siempre, en la península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de noviembre del año anterior al que han de celebrarse las Cortes (artículo 60).

– En las provincias de Ultramar se celebrarán el primer domingo del mes de enero próximo siguiente al de diciembre en que se hubieren celebrado las juntas de parroquia (artículo 61)

e) Prohibiciones y obligaciones

En las juntas electorales de partido (artículo 77) ningún ciudadano se presentará con armas (artículo 56) ni podrá «excusarse de estos encargos por motivo ni pretexto alguno» (artículo 55).

f) Proceso y ceremonial

Las juntas electorales de partido las preside el jefe político, o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, encargado de recibir a los electores parroquiales y sus acreditaciones, para que sean anotados sus nombres en el libro en que han de extenderse las actas de la junta (artículo 67). Junto a él forman parte de la mesa un secretario y dos escrutadores elegidos de entre los mismos electores provinciales y que se encargan de examinar las certificaciones del nombramiento de los electores. No obstante, «las certificaciones del secretario y escrutadores serán examinadas por una comisión de tres individuos de la junta, que se nombrará al efecto, para que informe también en el siguiente día sobre ellas» (artículo 69).

A continuación, congregados los electores parroquiales en la casa consistorial («a puerta abierta»), se leerán los informes sobre las certificaciones, y si «se hubiere hallado reparo que oponer a alguna de ellas, o a los electores por defecto de alguna de las calidades requeridas, la Junta resolverá definitivamente y acto continuo lo que le parezca, y lo que resolviere, se ejecutará sin recurso» (artículo 70). Una vez concluido y comprobadas las certificaciones, todos los miembros de la Junta pasan a la Iglesia mayor, para realizar una misa solemne con las mismas características que en la anterior fase, sólo que en este caso «se cantará una misa solemne de Espíritu Santo por el eclesiástico de mayor dignidad, el que hará un discurso propio de las circunstancias» (artículo 71).

Tras el acto religioso, y la comprobación de la inexistencia de causas de inelegibilidad (artículo 49), «se procederá al nombramiento del elector o electores de partido, eligiéndolos de uno en uno, y por escrutinio secreto, mediante cédulas en que esté escrito el nombre de la persona que cada uno elige» (artículo 73). La fórmula elegida, tal y como señala Sánchez González, suscitó la oposición de Argüelles y el conde de Toreno en los debates parlamentarios, por considerar nefasta la influencia que tiene el secreto en las elecciones y manifestarse a favor de la publicidad de este acto. En contra se posicionó Evaristo Pérez de Castro



quien consideró que el voto secreto (que finalmente se adoptó) favorecía la libertad del voto<sup>19</sup>.

Todo el proceso finalizaba con un acta que firmaba el secretario, el presidente y escrutadores, entregándose una copia firmada a la persona o personas elegidas, para hacer constar su nombramiento y otra copia al presidente de la junta de provincia, donde se constataba la elección en los papeles públicos (art. 76). Por último, y del mismo modo que en la fase anterior, se trasladarán a la parroquia, donde se cantará un solemne «Te Deum», en presencia del elector o electores que acceden al lugar entre el presidente, los escrutadores y el secretario (artículo 58).

### 3.3. *Juntas electorales de provincia*

#### a) Cuerpo electoral

Las juntas electorales de provincia se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación (artículo 78).

De igual modo, y después de la elección de diputados «se procederá a la de suplentes por el mismo método y forma, y su número será en cada provincia la tercera parte de los diputados que le correspondan. Si a alguna provincia no le tocare elegir más que uno o dos diputados, elegirá, sin embargo, un diputado suplente. Estos concurrirán a las Cortes, siempre que se verifique la muerte del propietario, o su imposibilidad a juicio de las mismas, en cualquier tiempo que uno u otro accidente se verifique después de la elección» (artículo 90).

#### b) Sufragio

En este punto, resulta interesante destacar que el sufragio pasivo era claramente censitario ya que para «ser diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derecho, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años<sup>20</sup>, bien sea del estado seglar, o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la

---

<sup>19</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D., *op. cit.*, págs. 4-25.

<sup>20</sup> «Art. 94. Si sucediere que una misma persona sea elegida por la provincia de su naturaleza y por la en que está vecindado, subsistirá la elección por razón de la vecindad, y por la provincia de su naturaleza vendrá a las Cortes el suplente a quien corresponda».

elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella» (artículo 91).

Asimismo, se requería tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios (artículo 92), aunque este último requisito quedó en suspenso hasta que las Cortes «que en adelante han de celebrarse» decidieran llevarlo a efecto (artículo 93), lo cual nunca llegó suceder.

Tampoco podían ser elegidos diputados a Cortes:

- Los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, y los que sirven empleos de la casa real (artículo 95).
- Ningún extranjero, aunque haya obtenido de las Cortes carta de ciudadano (artículo 96).
- Ningún empleado público nombrado por el Gobierno por la provincia en que ejerce su cargo (artículo 97).

#### c) Fórmula electoral

Al igual que en el proceso de elección en las Juntas electorales de partido, una vez concluida la votación, para resultar elegido se requiere la mitad más uno de los votos («a lo menos la mitad de los votos, y uno más»), y si ninguno lo obtuviere (en este caso utiliza de nuevo la expresión «pluralidad absoluta de votos»<sup>21</sup>), se celebrarán una segunda votación entre los dos que hubieran alcanzado más sufragios en la primera, quedando finalmente elegido el más votado («el que reúna la pluralidad»); en caso de empate se llevará a cabo un sorteo y hecha la elección de cada uno, la publicará el presidente (artículo 89).

#### d) Calendario electoral

La Constitución determina para cada una de las fases de proceso una fecha concreta, distinguiendo en función del territorio. De forma que:

- Estas juntas se celebrarán siempre en la península e islas adyacentes el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las Cortes (art. 79)
- En las provincias de Ultramar se celebrarán en el domingo segundo del mes de marzo del mismo año en que se celebraren las juntas de partido (artículo 80).

---

<sup>21</sup> En este sentido, resulta muy interesante la digresión de Torres del Moral sobre las distintas fórmulas que empleó el constituyente a lo largo del texto de 1812 (artículos 53, 74 y 89) para referirse a la mayoría absoluta. En TORRES DEL MORAL A., «Las Cortes según la Constitución de 1812», en ESCUDERO, J. A., *Cortes y Constitución de Cádiz 200 años*, Tomo III, Espasa, Madrid, 2011, nota a pie de página núm. 15, pág. 89.

e) Prohibiciones y obligaciones

Se observará en las juntas electorales de provincia todo lo que se prescribe en los artículos 55, 56, 57 y 58, a excepción de lo que previene el artículo 328 (artículo 103).

f) Proceso y ceremonial

Las juntas electorales de provincia serán presididas por el jefe político de la capital de la provincia, a quien se presentarán los electores de partido con el documento de su elección, para que sus nombres se anoten en el libro en que han de extenderse las actas de la junta (artículo 81).

En el día señalado en el que se deba celebrar la reunión («en las casas consistoriales, o en el edificio que se tenga por más a propósito para un acto tan solemne, a puerta abierta») los electores de partido junto con el presidente nombrarán «a pluralidad de votos» a un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores (artículo 82)<sup>22</sup>.

A continuación, «se leerán los cuatro capítulos de esta Constitución que tratan de las elecciones. Después se leerán las certificaciones de las actas de las elecciones hechas en las cabezas de partido, remitidas por los respectivos presidentes y, asimismo, presentarán los electores las certificaciones de su nombramiento, para ser examinadas por el secretario y escrutadores, quienes deberán al día siguiente informar si están o no arregladas. Las certificaciones del secretario y escrutadores serán examinadas por una comisión de tres individuos de la junta, que se nombrarán al efecto, para que informen también sobre ellas en el siguiente día» (artículo 84).

Comprobadas las certificaciones (artículo 85) todos los miembros de la Junta pasan a la catedral o iglesia mayor, en donde se cantará una misa solemne de Espíritu Santo, y el obispo, o en su defecto el eclesiástico de mayor dignidad, hará un discurso propio de las circunstancias (artículo 86).

Tras el acto religioso, volverán al lugar de donde salieron; y a puerta abierta, ocupando los electores sus asientos, sin preferencia alguna, hará el presidente la misma pregunta que se contiene en el artículo 49, y se observará todo cuanto en él se previene (artículo 87). Inmediatamente, los electores que se hallen presentes, procederán a la elección del diputado o diputados, y se elegirán de uno en uno, acercándose a la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores y se-

---

<sup>22</sup> Art. 83. «Si a una provincia no le cupiere más que un diputado, concurrirán a lo menos cinco electores para su nombramiento; distribuyendo este número entre los partidos en que estuviere dividida, o formando partidos para este solo efecto».

cretario, y éste escribirá en una lista a su presencia el nombre de la persona que cada uno elige. El secretario y los escrutadores serán los primeros que voten (artículo 88).

Todo el proceso finalizaba con un acta que firmaba el secretario, el presidente y todos los electores (artículo 98), entregándose a todos y cada uno de los diputados poderes amplios, según la fórmula siguiente, y dándoles a cada diputado su correspondiente poder para presentarse en las Cortes (artículo 99).

Art. 100. Los poderes estarán concebidos en estos términos:

«En la ciudad de ..... días del mes de ..... del año de ....., en las salas de ....., hallándose congregados los señores (aquí se pondrán los nombres del presidente y de los electores de partido que forman la junta electoral de la provincia), dijeron ante mí el infrascrito escribano y testigos al efecto convocados, que habiéndose procedido, con arreglo a la Constitución política de la Monarquía española, al nombramiento de los electores parroquiales y de partido con todas las solemnidades prescritas por la misma Constitución, como constaba de las certificaciones que originales obraban en el expediente, reunidos los expresados electores de los partidos de la provincia de en el día de del mes de del presente año, habían hecho el nombramiento de los diputados que en nombre y representación de esta provincia han de concurrir a las Cortes, y que fueron electos por diputados para ellas por esta provincia los señores N. N. N., como resulta del acta extendida y firmada por N. N.: que en su consecuencia les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella en uso de las facultades que la Constitución determina, y dentro de los límites que la misma prescribe, sin poder derogar, alterar o variar en manera alguna ninguno de sus artículos bajo ningún pretexto, y que los otorgantes se obligan por sí mismos y a nombre de todos los vecinos de esta provincia en virtud de las facultades que les son concedidas como electores nombrados para este acto, a tener por válido, y obedecer y cumplir cuanto como tales diputados de Cortes hicieren, y se resolviera por éstas con arreglo a la Constitución Política de la Monarquía española. Así lo expresaron y otorgaron, hallándose presentes como testigos N. N. N., que con los señores otorgantes lo firmaron: de que doy fe.»

El presidente, escrutadores y secretario remitirán inmediatamente copia firmada por los mismos del acta de las elecciones a la diputación permanente de las Cortes, y harán que se publiquen las elecciones por medio de la imprenta, remitiendo un ejemplar a cada pueblo de la provincia (artículo 101).

#### 4. CONCLUSIONES

Tal y como hemos ya apuntado, es evidente que la Constitución de Cádiz incluye una auténtica Ley Electoral en su articulado, constitucionalizando muchos elementos que son más bien propios de una Ley o, incluso, de Reglamentos que la desarrollen. Quizá uno de los motivos por los que se incluyó una regulación tan minuciosa fue, efectivamente, el temor a que se viera traicionado el espíritu de los constituyentes si remitían a una ley electoral lo que ellos querían dejar asegurado.

Evidentemente, esto tiene como inconveniente la dificultad de reformar los elementos que constituyen el régimen electoral, cuestión que, en todo caso, no pudo siquiera plantearse por la escasa vigencia de la Constitución y, como consecuencia, la inaplicación de dichas normas electorales.

El hecho de que la elección se lleve a cabo en diferentes grados, tal y como ha sido puesto de relieve por la doctrina, matiza bastante el concepto de sufragio universal que se proclama en la Constitución gaditana, puesto que las intermediciones entre electores y elegidos distancian notablemente la voluntad de los primeros del resultado final de la elección. Además, el propio procedimiento electoral no facilitaba la libertad de voto, y más bien favorecería que fuesen elegidos los notables locales<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> GUARISCO, C., «La Constitución de Cádiz y la participación política popular en la Nueva España, 1808-1821. Balance y nuevas perspectivas», en *Revista Complutense de Historia de América* 2007, vol. 33: «Ciertamente, el sistema electoral gaditano no hizo de la participación popular en el gobierno un temprano fenómeno democrático, en la medida que la selección de alcaldes, síndicos y regidores se llevaba a cabo de manera diferida. Es decir, la población votaba por electores, a los cuales les competía decidir quiénes ocuparían las alcaldías, regidurías y sindicaturas. Esa mediación suponía que, en la primera etapa, los votantes estuvieran expuestos a la mirada de los secretarios y escrutadores encargados de recibir y contar las cédulas. Con ello no solamente se minimizaba el disenso sino que se dejaba el camino abierto para que las decisiones realmente importantes quedaran en manos de los notables locales. Esto, porque a los liberales encargados de la formulación de la Constitución no les preocupaba democratizar el gobierno. Lo que buscaban era restringir el Poder Real a través de instituciones que regulasen una mayor y más efectiva participación de la sociedad en el mismo. Y eso era totalmente compatible con un sistema electoral que inhibía la completa libertad de voto y, al mismo tiempo, fomentaba la reproducción de las jerarquías sociales en los órganos de gestión local», págs. 56-57.

**Title:**

ELECTORAL SYSTEM IN THE CONSTITUTION OF CADIZ OF 1812

**Summary:**

1. INTRODUCTION. 2. BACKGROUND: INSTRUCTION OF 1 JANUARY 1810. 3. THE REGULATION OF ELECTIONS IN THE CONSTITUTION OF CADIZ. 3.1. Electoral boards of «parroquia». 3.2. Electoral boards of «partido». 3.3. Electoral boards of province. 4. CONCLUSIONS

**Resumen:**

En este trabajo se analizan las normas electorales incluidas en la Constitución de Cádiz de 1812. Se estudia el antecedente inmediato de dicha regulación, la Instrucción de 1 de enero de 1810, además de otros elementos. Después estudiamos las previsiones constitucionales en materia electoral, mucho más detalladas de las habituales en una Constitución. Las elecciones se llevaban a cabo en diversos niveles: Juntas de parroquia, Juntas de partido y Juntas de provincia, en cada uno de los cuales se seguía un procedimiento y ceremonial específico. El hecho de que la elección se lleve a cabo en diferentes grados matiza bastante el concepto de sufragio universal que se proclama en la Constitución gaditana.

**Abstract:**

This paper studies electoral norms included in the Constitution of Cadiz of 1812. We study the immediate antecedent of this regulation, the instruction of January 1, 1810, and other elements. Then we study the constitutional forecasts in the electoral field, much more detailed as traditional in a Constitution. The elections took place on several levels: Electoral boards of «parroquia», Electoral boards of «partido» and Electoral boards of province. In each of which developed a specific procedure and ceremonial. The elections at different levels rather clarifies the concept of universal suffrage proclaimed in the Constitution of Cadiz.

**Palabras clave:**

Constitución de Cádiz de 1812. Sistema electoral.

**Key words:**

Constitution of Cadiz of 1812. Electoral system.