

# DISCURSOS

DE RECEPCIÓN DEL

EXCMO. SR. D. JULIÁN GARCÍA SAN MIGUEL

MARQUÉS DE TEVERGA

Y DE CONTESTACIÓN DEL

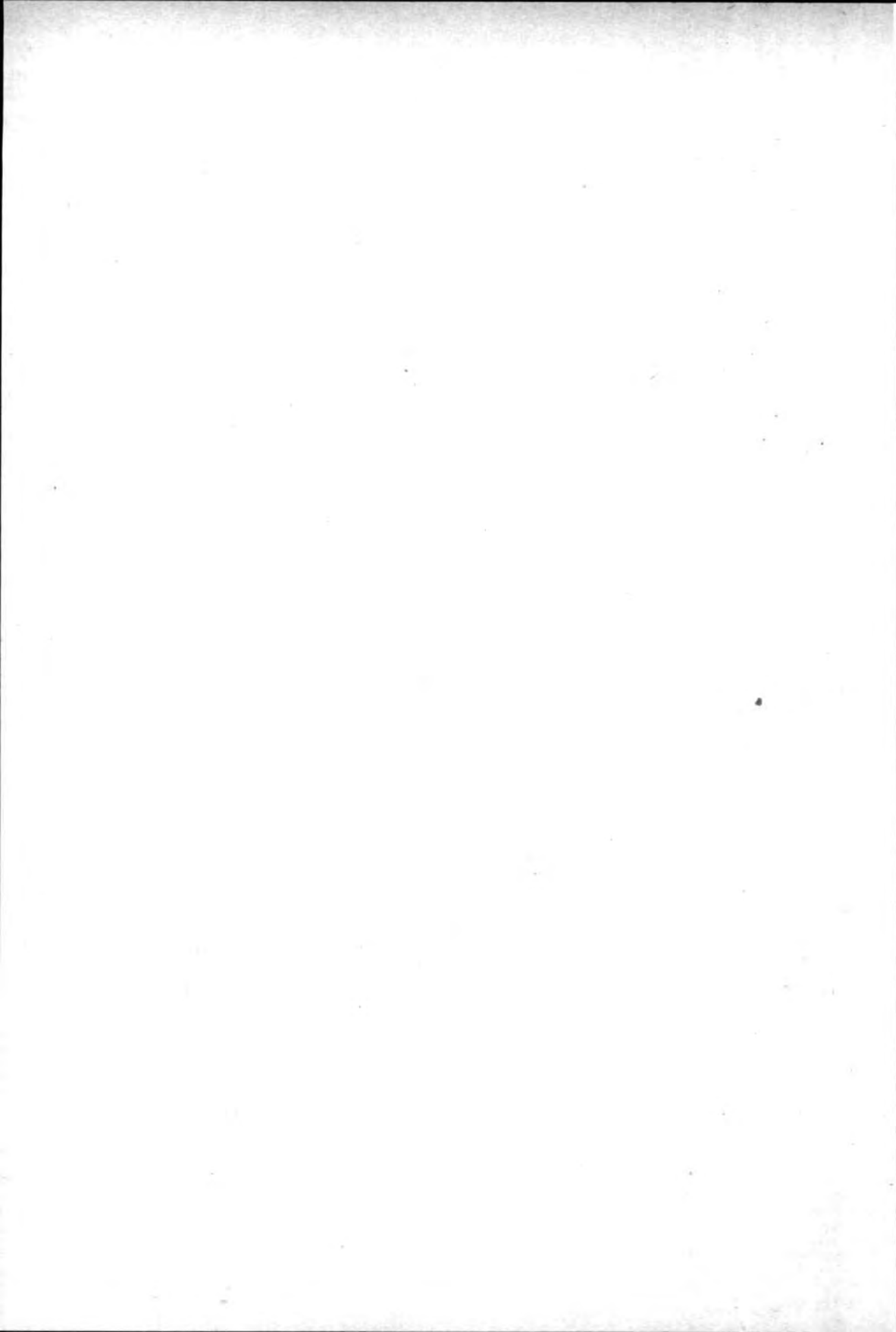
EXCMO. SR. MARQUÉS DE LA VEGA DE ARMIJO

Leídos en la Junta pública de 23 de Junio de 1907.



TESIS:

«La representación parlamentaria, el sufragio obligatorio  
y el referéndum.»



# DISCURSO

DEL EXCMO. SR.

DON JULIÁN GARCÍA SAN MIGUEL

---

SEÑORES ACADÉMICOS:

Gracia superior á mis merecimientos es la que me otorgáis abriéndome las puertas de esta ilustre Corporación y concediéndome asiento entre vosotros, que honráis á la Ciencia por vuestra sabiduría y á la Nación por los relevantes servicios que la habéis prestado y por vuestro indiscutible patriotismo. Así que, al contemplar mi escaso valimiento á vuestro lado, me siento cohibido por el innmerecido honor que me dispensáis, estimándole como el puesto más condiciado y la distinción más preciada á que puede aspirar el hombre público que consagra sus limitados conocimientos al estudio de los problemas que pueden influir en la vida del Estado y determinan el progreso y bienestar de los pueblos.

Y es mayor aún mi gratitud por haberme elegido para reemplazar á un esclarecido Académico de las extraordinarias dotes que enaltecían al Excmo. Sr. D. Francisco Romero y Robledo, á quien la muerte arrebató prematuramente, dejando entre vosotros imperecedero recuerdo, y un vacío que no pretendo llenar, aunque me hayáis designado para sustituirle, y como si quisierais agrandar con mi peque-

ñez sus indiscutibles merecimientos, para que su ausencia de estos escaños sea más notoria y nunca bastante sentida; pero acepto con satisfacción y reconocimiento la distinguida honra de llevar la medalla que usó este ilustre patricio, á quien estuve unido por lazos de entrañable afecto y respetuoso cariño que nunca olvidaré.

Bien se me alcanza, sin embargo, que al llegar por vuestra bondad á este sitial, contraigo deberes superiores á mis escasos medios; mas no dudéis que la firmeza de mi voluntad y el esfuerzo de mi espíritu suplirán la deficiencia de mi entendimiento para corresponder al altísimo honor que me habéis concedido.

Pero, al presentarme ante vosotros, no puedo olvidar que el primero en ocupar el puesto que me destináis fué mi ilustre paisano el Exemo. Sr. D. Alejandro Mon, cuyo recuerdo evoca los grandes merecimientos y servicios que este esclarecido hombre público prestó á la Patria como insigne estadista, marcando su paso en la vida pública con huella imperecedera, que dejó tras sí estela luminosa por su talento, por la agudeza de su entendimiento, por sus vastos conocimientos en las ciencias morales y políticas, y sobre todo en las que regulan el impuesto y constituyen el nervio contributivo de la Nación, en armonía con su riqueza y fuerzas productoras.

Dispensadme si, no siendo costumbre rendir en este acto homenaje de respetuosa consideración más que al Académico á quien se reemplaza, por razones especiales de comprovincialismo y por afecto á la gloriosa tierra en que nací, me permito este público testimonio de cariño al docto asturiano á quien admiré y apenas alcancé en la vida pública, pero á quien mi provincia considera como uno de sus hijos más preclaros y que más honran á aquel histórico principado.

Tras esta ligera y para mí necesaria digresión, vuelvo la vista á la memoria de mi ilustre predecesor, no sólo para cumplir el deber que la cortesía me impone, sino para satisfacer una inexcusable necesidad de mi espíritu, dedicando



respetuoso recuerdo al esclarecido hombre público, cuyos grandes merecimientos y servicios habrán de ocupar muchas páginas de la historia patria, sirviendo de estímulo á todos los que aspiren á brillar en la política y á tomar parte en la gobernación del Estado.

Lamento que la ocasión no me permita extenderme en el estudio de la vida de este gran ciudadano, de esta poderosa inteligencia, que por espacio de medio siglo brilló en el Parlamento, en las Academias, en el Gobierno y en los centros políticos, como faro luminoso, cuyos destellos llevaron á todas partes las irradiaciones de sus extraordinarias facultades.

La escasez de tiempo me impedirá hacer de este insigne Académico acabada pintura; pero no pretendo biografíarle, ni siquiera describir sus rasgos fisonómicos, para lo que necesitaría un espacio que no tengo, habiendo de limitarme solamente á rendirle un tributo de admiración, consagrando á su memoria pocas, pero muy cariñosas y sentidas palabras.

Fué el Sr. Romero y Robledo un hombre excepcional, de extraordinarias y relevantes condiciones y muy firme voluntad; un abnegado patriota, que consagró al servicio de la Patria todas sus energías, sin que la cruel enfermedad que en los últimos años de su vida hizo penosa su existencia quebrantara la fortaleza de su espíritu y la invencible resolución de dedicar su poderosa elocuencia é indiscutible talento al servicio de la Nación, por la que luchó sin desmayo, contribuyendo como el que más á su prosperidad y engrandecimiento.

De este ilustre hombre público puede decirse que apenas tuvo juventud, porque desde muy temprana edad se le ve brillar en todas partes, batallando sin descanso en defensa de las libertades públicas, lo mismo en los meetings que en los Ateneos y Academias, pudiendo sin dificultad afirmarse que fué un verdadero revolucionario, así en la esfera elevada del pensamiento, como en el terreno de la propaganda, y amante cual ninguno de la libertad de la tribuna y del pro-

greso humano, hasta llegar á los linderos de la democracia, de lo que es buena prueba la ley de reuniones públicas, aún vigente, apenas combatida en el Parlamento por los hombres que figuraban en la vanguardia de los partidos avanzados.

Como gobernante, casi nadie puede igualarle en actividad, inteligencia y laboriosidad, llevando su poderosa iniciativa á la reforma del sistema político-administrativo con la ley electoral, la de imprenta, la de incompatibilidades, la de reuniones y la municipal y provincial, que llevan su nombre y señalan un progreso en nuestro régimen político.

De su vasta cultura dió abundantes pruebas, lo mismo en los puestos oficiales que ocupó antes de llegar á los Consejos de la Corona, que en los Ministerios de la Gobernación, Fomento, Ultramar y Gracia y Justicia, marcando su paso por ellos con trabajos importantes, que avaloran su gestión y son verdaderamente útiles para la reforma de los servicios que le estaban encomendados.

No se llega á un puesto tan distinguido y tan notorio en la vida del Estado como el que ocupó el Sr. Romero y Robledo sin ser un hombre superior, de muy extraordinarias facultades y poderosa inteligencia, que asimilaba con facilidad los conocimientos que necesitaba para desarrollar con brillantez los temas que estudiaba, apreciando en todos sus trabajos la novedad de su propio criterio, como síntesis de su crítica profunda y acertada.

Sólo así se comprende que haya conseguido hacerse admirar, no sólo como elocuente orador y fogoso tribuno, sino como hombre docto de meditada lectura y grandes conocimientos, especialmente en las ciencias políticas y sociológicas. Pero también demostró conocer á fondo el derecho patrio en sus discursos de apertura de la Academia de Jurisprudencia y Legislación durante los tres años que desempeñó la Presidencia con brillantez y lucimiento, desarrollando temas interesantes y profundos, en los que analizó con acierto las instituciones jurídicas y la influencia que en ellas ejercieron la civilización, la cultura y el progreso social.

Y seguramente esta docta Academia no le hubiera elegido individuo de su seno si no le considerara con la instrucción necesaria para ocupar con prestigio un puesto entre vosotros, como demostró en su discurso de ingreso, en el que, con profunda meditación y competencia, estudió «las condiciones esenciales para la mejor constitución de los organismos gubernamental y administrativo, examinando las condiciones en que viven nuestros municipios y provincias»; tema verdaderamente apropiado á sus facultades, estudios y trabajos en el Ministerio de la Gobernación, para reformar las corporaciones locales en armonía con las necesidades públicas y progreso de los tiempos.

Pero donde verdaderamente brilló el Sr. Romero y Robledo como astro de primera magnitud fué en el Parlamento. Entró en él por primera vez en la legislatura de 1862 á 63, cuando aún no tenía la edad reglamentaria, y desde entonces sería difícil encontrar una discusión importante en la que no haya tomado parte, distinguiéndose en todas por su acometividad, por la fuerza de sus razonamientos, por la firmeza de sus convicciones, y sobre todo por sus poderosos medios dialécticos y elocuente palabra, que le proporcionó grandes triunfos en su larga vida pública, llegando á ser uno de nuestros primeros y más distinguidos oradores.

Jamás se rindió ante los que juzgaban el régimen parlamentario decadente y falto de vigor para ejercer la influencia que en todo sistema representativo debe de tener, porque para aquel distinguido patriota, el Parlamento es la válvula de seguridad necesaria á los Poderes públicos, que pone en armonía las expansiones de la opinión con las realidades de la vida legislativa, y contiene las arbitrariedades del Gobierno ante la constante fiscalización de los representantes del país.

Bastábanle al Sr. Romero y Robledo los triunfos alcanzados por la tribuna española, cual ninguna otra elocuente, y el recuerdo de los grandes oradores que la enaltecieron, para declararse entusiasta defensor del sistema parlamentario, sin

el que no consideraba posible que pudiera vivir ningún pueblo en que impere el régimen representativo, y menos España, en la que tanta influencia ejercen los espejismos de la palabra, las fosforescencias y la magia de la elocuencia. Y por eso mi predecesor amaba con profundo convencimiento, y defendía con la poderosa elocuencia de su palabra y fortaleza de su espíritu, los dos grandes principios en que, á su juicio, debe descansar el régimen representativo: la Monarquía constitucional y el Parlamento, compenetrándose y compensándose mutuamente.

Dispensadme si, contra mi propósito, me extendí más de lo que quería en la expresión del homenaje que deseaba tributar á su memoria, ante la que me inclino respetuosamente, creyendo que de ningún modo puedo honrarla mejor que eligiendo para este modesto trabajo un tema que corresponda á sus aficiones y á lo que fué el ideal de toda su vida, por lo que habré de exponer á vuestra benévola atención algunas consideraciones acerca de «La representación parlamentaria, el sufragio obligatorio y el referéndum».

## II

Vasto es el tema que voy á examinar y muchos los puntos de vista bajo los que puede ser estudiado; pero sería excesivo para un trabajo de esta índole investigar sus orígenes y seguir paso á paso el curso de la Historia, para analizar la influencia que ejerció en la civilización y progreso de los pueblos en que se implantó y rige actualmente. Tampoco le habré de analizar en su aspecto científico y filosófico, ni me detendré ante las encarnizadas luchas que en el mundo suscitó hasta triunfar en casi todas las naciones, sobreponiéndose al régimen absoluto y á los poderes arbitrarios.

Desde la Edad medioeval hasta nuestros días, los siervos de la gleba, los desheredados de la fortuna, que estaban privados de participación en los poderes públicos; los que su-

frían pacientemente las humillaciones del clero y de la nobleza, que eran los dos grandes elementos de absorción, y á veces tiranía, que monopolizaban la representación del estado llano y la influencia del Estado; los que al calor de las nacientes municipalidades, en cuyos fueros y cartas-pueblas germinaban los primeros albores de las libertades públicas, vertieron su sangre en los campos de batalla para reconquistar la nacionalidad y afirmar la unidad de la Patria, pensaron en conseguir lo que faltaba para hacer desaparecer la división de clases, que separaba á los ciudadanos entre sí, estableciendo distinciones enojosas que engrandecían á los unos y humillaban á los otros. De este modo se dieron los primeros pasos para llegar, tras largos eclipses de avasallador absolutismo, al final del siglo XVIII, en el que la aurora de la emancipación de la libertad alumbró al mundo con los resplandores que la independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa llevaron á todas partes.

Precediérales en la obra de la emancipación la liberal Inglaterra, en la que se libraron cruentas batallas con la Monarquía, hasta conseguir de Juan Sin Tierra la famosa Carta Magna, en la que se basan las libertades inglesas, concluyendo con los señoríos y el feudalismo para llegar á la igualdad del ciudadano, afirmando su independencia y participación en el gobierno del Estado, y elevando el concepto de la soberanía á la altura de la propia Monarquía constitucional y representativa que ejercen los poderosos monarcas de la Gran Bretaña (1).

---

(1) *Roberto Pitt* ha dicho, hablando en la Cámara de los Lores: «Es á vuestros antepasados los barones ingleses á quienes debemos nuestras leyes y nuestra Constitución».

*Laveleye*, hablando de la Carta Magna, dice: «Ella forma aún hoy la base de la Constitución inglesa, es la llave de la bóveda de las libertades inglesas. Se pueden resumir sus disposiciones diciendo que de un gobierno tiránico hace un gobierno libre; de un monarca absoluto, un monarca constitucional. (*Le gouvernement dans la démocratie*, tomo II, pág. 341)

En ella tiene su asiento el *self-government*, que en el Reino Unido es régimen de buen gobierno y garantiza á los ciudadanos su participación en las funciones públicas, tomando parte en ellas por medio del voto y el ejercicio de todos sus derechos constitucionales, sin rehuir la responsabilidad que en tal concepto les corresponda.

Pero no necesitamos nosotros ciertamente acudir á Inglaterra, ni á ningún otro país, para buscar el origen de las libertades públicas, por las que tan formidables batallas se libraron en el mundo, que bien repleta está nuestra historia de antecedentes para demostrar que en la Monarquía castellana disfrutaron las municipalidades franquicias y libertades, casi tan amplias como las que hoy se consideran una gran conquista de la escuela democrática, siquiera no tuvieran entonces el asiento y firmeza que, tras largo período de reacción y absolutismo, llegaron á alcanzar en nuestros días (1).

Basta, en efecto, recordar la importancia que obtuvieron los fueros y cartas-pueblas concedidos por los monarcas á las nacientes municipalidades, á medida que se iban formando y adquiriendo consistencia, para comprender que en estos pequeños códigos, por los que aquéllas se regían y gobernaban, se consignan franquicias, exenciones y libertades entre las que se encuentran derechos individuales, tan perfectamente deslindados y definidos como la igualdad ante la ley, la libertad del ciudadano, el derecho de propiedad, el de poder disponer libremente de sus bienes y, sobre todo, la inviolabilidad del domicilio, autorizando á los moradores de la tierra para defenderse con sus vecinos contra cualquiera que lo intentara hollar, aunque fuera la misma persona del Rey, como tuvimos ocasión de afirmar en un modesto trabajo que hemos publicado al examinar el Fuero

---

(1) *Adolphe Prins*: «La mayor parte de los principios proclamados por la Revolución existían en estas democracias, pero con algo concreto, realizable, práctico, que la generosa fraseología de 1789 no poseía». (*La démocratie et le régime parlementaire*, pág. 881.)



de Avilés, dado por Alfonso VI y confirmado por el Emperador Alfonso VII (1).

Dábase en aquellos tiempos grande importancia á la inviolabilidad del domicilio, sin duda para corregir abusos de poder de las clases privilegiadas, porque también se encuentra consignado este sagrado derecho en las Cortes de León, celebradas en el reinado de Alfonso VIII, lo que prueba que en las luchas que con frecuencia sostenían los monarcas con la nobleza y el clero para contener su absorbente poder necesitaban apoyarse en el estado llano, al que concedían franquicias y libertades á la sombra de las que los pueblos se defendían contra los que pretendían intervenir ilegalmente en su régimen interior, y se consolidaba la autoridad municipal, permitiéndoles desarrollarse y gobernarse por sí mismos. Esto demuestra que en la gloriosa historia de nuestras municipalidades se encuentran precedentes bastantes para poder afirmar que en nuestra patria se disfrutaron en la Edad Media derechos y libertades, después muy codiciadas, á las que no se les daba importancia, ni se les consideraba como derechos políticos inherentes á la personalidad humana y á la ciudadanía (2).

Pero la representación directa del pueblo en el Parlamento para compartir con el Rey la soberanía no la encontramos en España hasta las Cortes de Cádiz y Constitución de 1812 (3), para desaparecer cuando el absolutismo impe-

---

(1) *Avilés, Noticias históricas*, pág. 56: «En ninguno home non pose en casa de home de Aviles sin suo grado. Sin non per suo grado pausar et a forceia pausar, defendasi con suos vecinos quanto poder».

(2) *Arsolphe Prins* hace una acertada pintura de las libertades públicas que las municipalidades disfrutaban, para demostrar que en la Edad Media se practicaban la mayor parte de los grandes principios democráticos que garantizan al ciudadano la libertad individual y con ella todas las demás franquicias y libertades que, siglos después, fueron conquistadas por la Revolución, sobreponiéndose á los poderes absolutos. (Obra citada, págs. 88, 89 y 90.)

(3) «Dedúcese de todo esto, decía D. Gaspar Melchor de Jovellanos, que la única y mejor garantía que tiene la nación española contra las

raba en la monarquía de Fernando VII, y reaparecer cuando volvían los liberales al poder, hasta afirmarse por completo, á la muerte del Monarca, en la regencia de Doña María Cristina y reinado de su hija Doña Isabel II.

No discutiremos el origen de la representación popular, tal cual en la monarquía española ha existido, porque habríamos de decir, con nuestro paisano D. Gaspar Melchor de Jovellanos, que el derecho de la Nación á ser consultada en Cortes es coetáneo con la propia Monarquía (1).

Nadie duda ya que los Concilios celebrados en España fueron verdaderas juntas nacionales, á las que concurrían, no sólo los prelados, sino los próceres y grandes oficiales de la Corona que representaban á la nobleza; y aunque el pueblo no tenía en ellos, ni en las Cortes que hasta el siglo XIII se celebraron, representación oficial, es indudable que le estaba permitida la asistencia, y que ante él se publicaban los decretos y leyes acordadas, aceptándolas por aclamación, como se hace constar en las actas que de los expresados Concilios se conservan (2).

irrupciones del poder arbitrario reside en el derecho de ser llamado á Cortes, para proponer á sus Reyes lo que se crea conveniente al común ó examinar lo que ellos trataran de establecer, con el motivo ó pretexto de tan saludable objeto.» (Fernández-Martín, *Derecho parlamentario*, tomo I, pág. 408.)

(1) Los Reyes de Asturias, restableciendo el sistema político de los godos, conservaron esta antigua y loable costumbre, pues se halla consignado que á la solemne confirmación que Alfonso II, llamado el Casto, hizo á la Iglesia de León, concurrieron no sólo los prelados y grandes, sino también el pueblo. (Fernández-Martín, obra citada, tomo I, página 469, nota.)

(2) En las actas del Concilio de León de 1608, después de consignar que asisten con el Rey los obispos, prelados y barones del Reino, se añade *civium multitudine destinatarum a singulis civitatis considerente*.

En la confirmación del Concilio de Oviedo de 1119 consta la asistencia con la Reina Urraca y sus hijos, hermanos é hijos de éstos, no sólo de los obispos y los grandes, sino también de gran número de personas de los territorios de Asturias, León, Astorga, Zamora, Campos de Toro, Galicia, Castilla, Montaña y Vizcaya, consiguándose claramente



Comenzó á tener el pueblo representación en las Cortes celebradas en el siglo XIII, á las que no sólo asistía, sino deliberaba, haciéndose más general en las que se reunieron en los siglos XIV y XV (1). Pero la que en ellas se concedía á las villas y ciudades no arrancaba de la elección popular, sino de la delegación que los municipios concedían á los personeros del Concejo, elegidos por los individuos que formaban parte del Ayuntamiento, hasta que los Reyes la limitaron á ciertas y determinadas ciudades, que señalaban en la convocatoria, por lo que se llegaron á creer con derecho exclusivo de asistencia. Y á esto se debió, sin duda, el origen del privilegio que se conocía con el nombre de *voto en Cortes*, que tanto amenguó la representación popular, á la que puso fin la creación de los oficios concejiles y regidores perpetuos, de tan deplorable historia, que hicieron (2) cambiar la fisonomía de aquellas independientes municipalidades, que tantos servicios prestaran á la Nación en el período de la Reconquista, y tanto ayudaran á los Reyes á consolidar la monarquía y afirmar la unidad de la Patria.

Largo fué el período de nuestra historia en el que la representación popular en Cortes fué casi completamente desconocida, sufriendo los mismos eclipses que la representación municipal, y por eso, sin duda, la Junta Superior Gubernativa de España é Indias, reunida en Sevilla en 1809, estampó tan graves conceptos en el proyecto de decreto (3) que

---

la asistencia del estado popular en la siguiente cláusula del prefacio: *congregantis principibus et plebe totius predictae regionis*. (Obra citada, tomo I, pág. 467, nota.)

(1) La ley de Partida, al tratar del establecimiento del Rey pupilo, dice: «Débense ayuntar *allí do el Rey fuere* todos los mayores del reyno, así como los perlados et homes buenos é honrados de las villas». (La misma obra, tomo I, pág. 469.)

(2) *Jovellanos*, obra citada, tomo I, pág. 470.

(3) «Tres siglos ha, españoles, que fueron destruídas las saludables leyes en que la Nación cifraba su defensa contra los atentados de la tiranía. No pudieron nuestros padres conservar el precioso depósito de la libertad que les habían legado sus mayores, y con que sucesivamente

se proponía dirigir á la Nación y al Rey Fernando, excitándole á reunir Cortes, de las que recibieran autoridad y prestigio para reconquistar el territorio nacional, poniendo término á los desastres y arbitrariedades del ominoso período por que la Patria había pasado, á fin de que los españoles del porvenir pudieran decir: «Nuestros padres nos dejaron la esclavitud y la miseria, y nosotros dejamos á nuestros descendientes la libertad y la gloria» (1). Apóstrofe sin duda exagerado, pero que responde á los sentimientos y heroísmos de aquellos valientes patricios, que tomaran á su cargo expulsar las huestes de Napoleón y restaurar en el trono de sus mayores al deseado Fernando, en el que cifraban todas sus esperanzas.

Estaba, pues, reservado á las memorables Cortes de Cádiz dar al tercer estado la participación que al pueblo correspondía, para que por primera vez fuera en ellas representado en toda su integridad y árbitro absoluto de sus destinos, como se consigna en un documento oficial de aquella época (2), en el que se retrata de mano maestra lo que habían sido

---

lucharon todas las provincias de España por defenderle; la mala estrella que entonces nos empezaba á seguir hizo que fueran inútiles aquellos generosos esfuerzos.» (Obra citada, tomo, I, pág. 439.)

(1) Obra citada.

(2) «Este Congreso respetable, análogo á nuestras antiguas y más sagradas tradiciones, prescrito imperativamente por las circunstancias, ordenado por nuestro legítimo Monarca en los últimos tiempos que precedieron al cautiverio, no será un concilio de magnates y obispos, donde la mayor parte de la Nación carezca de representación y de voz; ni una congregación de personas llamadas arbitrariamente por el Gobierno; ni una Junta de procuradores de algunos pueblos privilegiados con exclusión de los otros; ni una mezcla de elementos de especies diversas y encontradas, donde las miras parciales hagan perder de vista el bien común; ni un fantasma vano de Cortes, en que la corrupción revista de formas y apariencias legales los actos del despotismo; ni una Asamblea tumultuaria, elegida por un Príncipe extranjero y celebrada fuera del territorio español entre los artificios de la seducción y las amenazas de las bayonetas. Será, sí, la reunión de una gran familia en la que se ventilarán con dignidad y decoro sus más caros y preciados intereses, y sin desafuero ni agravio de nadie, se expresará la voluntad general de todos.» (Obra citada.)

las Cortes anteriores y lo que significaban las que se reunían, después del largo período de despotismo por el que España había pasado, á fin de que la Nación entera tomase parte en la gloriosa lucha entablada con los invasores franceses hasta arrojarlos del suelo patrio, restituir al Rey proscrito en el trono de San Fernando y votar una Constitución que fuera garantía de prosperidad y gloria.

Allí comienza la verdadera representación popular, hasta entonces desconocida, siquiera el estado de la Nación no permitiera que la elección de representantes se hiciera con la libertad é igualdad necesarias para que todos los pueblos pudieran expresar su voluntad en la misma forma, y sus delegados fueran la sincera expresión del voto público; pero todos ellos iban saturados del espíritu patriótico que animaba á los buenos españoles y del entusiasta deseo de corresponder al anhelo general, para dar á la Patria leyes sabias y prudentes que la aseguraran un venturoso porvenir.

Así se inicia en España el ejercicio de la soberanía nacional, base necesaria de la verdadera representación parlamentaria, cuya significación y alcance vamos á examinar.

### III

La representación parlamentaria es la resultante del ejercicio que los ciudadanos hacen del derecho electoral, tomando parte en esta función de soberanía que la ley les reconoce. En tal sentido dicen muchos publicistas que debe de ser reflejo del verdadero estado político de la Nación, y que tanto más será el fiel retrato de su fisonomía, cuanto en ella tengan participación todos los partidos y agrupaciones políticas que luchan activamente por la propaganda de sus ideas. Es, pues, la representación parlamentaria la verdadera expresión de la soberanía nacional (1).

---

(1) *Tocqueville* dice que «el coronamiento de las instituciones libres y democráticas es el régimen parlamentario».

Sentado este principio, á nadie se le puede ocultar la importancia que para la representación parlamentaria tiene el ejercicio del derecho electoral, fuente y origen de la soberanía, que está basada en la igualdad de los hombres en el derecho (1). Es, por tanto, el elector un factor principalísimo en la vida del Estado, que influye por modo inexcusable en el ejercicio del Poder, porque el derecho de mandar sólo pueden tenerlo aquellos á quienes la Nación se lo confiere, y en esto se funda precisamente la moderna teoría de la escuela democrática de que el elector, por medio del voto, interviene en el gobierno del país. No significa esto, sin embargo, que en el régimen representativo sea el pueblo el que ejerce la autoridad por medio de sus mandatarios, sino ellos mismos, que él elige libremente, en lo que hay una diferencia capital, porque de este modo los delegados no son portavoz de los que los nombran, sino los propios gobernantes con arreglo á los dictados de su conciencia.

Fuera ocioso mencionar el gran número de tratadistas de derecho público que se ocupan de tan importante materia, desarrollando este interesante tema, y explicando por qué modo el ciudadano, el simple elector, ejerce, con relación al Estado, al acercarse á la urna electoral, un derecho de soberanía y á la vez realiza una función social indispensable al gobierno de la Nación, para que la suma de las voluntades individuales produzca una delegación de facultades, que en la vida política se conoce con el nombre de representación parlamentaria (2).

---

(1) *Edmond Villey, Législation elettorale comparée des principaux pays d'Europe*, pág. 12 del prólogo.

(2) *Santo Tomás*: «El atributo esencial de la soberanía es el poder de hacer leyes, porque á falta de legislador designado por Dios, por la divinidad, este poder pertenece á la multitud toda entera ó al que llenen las funciones de la multitud». (*De origine juris*.)

*Marsil de Padua*, en el siglo XIV, proclamó que «el verdadero legislador ó soberano es el pueblo; es decir, la universalidad de ciudadanos ó una parte de ellos elegidos por los otros». (*Eugène d'Eichthard, Souveraineté du peuple et gouvernement*, pág. 33.)

Hemos dicho que en todo sistema democrático y representativo el hombre es un factor, una fuerza política de la que no se puede prescindir, y al que la ley reconoce derechos que son inherentes á su naturaleza; pero como todos los tienen iguales, se hace preciso regular su ejercicio para que no choquen entre sí y no se perturbe el orden social. Puede, pues, el ciudadano hacer uso de sus derechos, sin más limitación que el derecho ajeno, igualmente respetable, que la ley no coarta, sino cohonesta, para que produzcan una resultante provechosa al bien público.

Pero tiene asimismo deberes inexcusables para con sus semejantes, para con la sociedad en que vive y la autoridad que le dirige y gobierna, aunque emanada de su misma delegación, cuyo cumplimiento se impone necesariamente, porque el hombre no es un ser independiente, que se pertenezca exclusivamente á sí mismo, desde el momento en que no vive aislado en el mundo y en estado primitivo, perdiendo por la sociabilidad parte de su libertad y facultades en beneficio de sus conciudadanos, de su propia familia y del Estado, cuyas leyes necesita acatar y obedecer, si no ha de incurrir en responsabilidad, exigible por los mismos poderes que ha contribuído á crear.

La representación parlamentaria y el derecho electoral están, por consiguiente, de tal modo unidos y relacionados entre sí, que no es posible concebir aquélla sin el ejercicio de éste; siendo, por tanto, la ley que lo regula y estatuye una de las más importantes y necesarias al Poder público (1).

Sería prolijo hablar de las distintas formas del electorado en los diversos países en que el régimen representativo y parlamentario se implantó; pero es de toda evidencia que la corriente arrastra á las naciones del viejo y nuevo continen-

---

(1) *Adolphe Prins*: «La representación y la elección son nociones idénticas. No concebimos la una sin la otra; no admitimos que un ciudadano pueda representar á otro ciudadano si no es por él elegido». (*La démocratie et le régime parlementaire*, pág. 96.)

te hacia las instituciones democráticas (1), es decir, á las instituciones de base electiva, que tienden al reconocimiento de la igualdad de derechos en el ciudadano, cualquiera que sea su posición social, hasta llegar á la fórmula tan conocida de *un hombre, un voto*.

Tiene, por esta razón, la cuestión electoral grandísima importancia en todas las naciones; preocupa hondamente á los más ilustres pensadores; suscita acaloradas polémicas en la prensa; es objeto de estudios perseverantes y profundos de los más afamados publicistas y hombres de Estado que del derecho público se ocupan, y necesariamente habrá de continuar en el porvenir abstrayendo la atención de las sociedades modernas, hasta llegar á encontrar la fórmula que mejor exprese la voluntad del ciudadano y más garantice su derecho, rodeándole de todas las precauciones que aseguren su independencia y libertad, para que lo ejercite sin trabas ni presión alguna que lo coarte y cambie las inclinaciones de su conciencia, su convencimiento y sus aspiraciones en el orden político. De aquí que la legislación electoral sea en todas partes objeto de perseverante labor, para ir lentamente extendiendo el sufragio á todos los ciudadanos y para llevar á ella los progresos de la ciencia y las experiencias de la práctica, á medida que las reformas introducidas en otros países vayan haciendo su camino, y la aplicación demuestre su bondad para asegurar la libertad é independencia del elector.

Tal vez por este inmoderado espíritu de reforma que impera en todas partes, dice Villey que «el parlamentarismo atraviesa manifiestamente una grave crisis que preocupa á todos los espíritus recelosos, y hace que los pesimistas crean que funciona mal, que el nivel de las Asambleas políticas ha bajado, y que los intereses particulares tienden de día en día á matar el interés general» (2).

---

(1) *Villey*, obra citada, prólogo.

(2) Obra citada.



Pero esto es, á nuestro juicio, una injusta preocupación, porque cuanto más se depure y perfeccione el sistema electoral y más libre é independiente sea la voluntad del elector, más la representación parlamentaria será fiel reflejo del estado político de la Nación, más se acercará á la verdad, más pura será la delegación, y menores los vicios que corroan el régimen parlamentario en su origen, que no tanto arrancan del ejercicio del voto, aun reconociendo que es un gran mal social que produce funestas consecuencias, cuanto del abuso, ó mal uso, que los representantes hacen de sus derechos y facultades en las Asambleas políticas, y sobre todo del exceso de la palabra á que los oradores se entregan con sobrada frecuencia, buscando más los efectos retóricos que el bien general del país (1).

De otros muchos vicios adolece indudablemente el régimen parlamentario, que nuestros ilustres compañeros los Sres. Gullón y Azcárate expusieron, con profundo conocimiento del sistema, en notabilísimos discursos, leídos ante esta docta Corporación (2), demostrando cumplidamente el grave peligro en que lo ponen las frecuentes protestas y clamores contra él levantados en todas las naciones; pero sobre creer, con ellos, que no son tan grandes ni tan profundos que no sean corregibles para que pueda recobrar su anterior prestigio, habré de limitarme en este trabajo á reconocer y lamentar el mal, sin considerarlo incurable (3), por no pertenecer su estudio al orden de obser-

---

(1) *Paul Laffite*: «Los males que al régimen parlamentario se achacan no son del régimen en sí mismo, sino de las costumbres públicas que le han falseado.» (*Le suffrage universel et le régime parlementaire*).

(2) Discurso de ingreso en la Academia del Sr. Gullón y contestación del Sr. Azcárate, sobre «La crisis contemporánea del régimen parlamentario». — 1905.

(3) *Paul Laffite*: «Será necesario modificar algún tanto el régimen parlamentario, pero no destruirle, porque esto nos haría caer en la democracia plebiscitaria, es decir, en el peor de los despotismos». (Obra citada.)

vaciones que me he propuesto someter á vuestra ilustrada atención.

Volviendo, pues, á nuestro tema, habremos de repetir que la constante y persistente labor á que se entregan, en todos los países, los hombres de ciencia y los tratadistas de derecho público, hacen que la reforma sea continua, y que se ensayen en todas partes métodos tan diversos é ingeniosos como confusos y complicados, que, en lugar de allanar el ejercicio del voto, haciéndole fácil y sencillo, lo dificultan y complican sin garantizar la independencia del elector, y sin que la representación parlamentaria consiga ser la verdadera expresión de las tendencias y agrupaciones políticas que se agitan en la vida pública.

De aquí que todos los Estados consideren primordial á su existencia la legislación electoral, por ser la base en que descansa el régimen representativo, y que la concedan importancia capital para que responda á los grandes intereses sociales que es preciso defender en toda nación que aspira á estar bien gobernada. Una buena ley electoral es, pues, esencial en todo el país regido constitucional y parlamentariamente, y no respondería á los altos fines que está llamada á realizar si no se inspirara en tres grandes principios que son base obligada á su existencia:

1.º Que la elección de representantes emane de la Nación en su conjunto, es decir, de los ciudadanos que se encuentren capacitados y sean dignos de tomar parte en la elección, y no de clases privilegiadas, sin lo que el principio de igualdad natural de los hombres en el derecho no existiría y el Gobierno no se podría llamar nacional.

2.º Que los electores elijan los que sean más aptos y más dignos para el ejercicio de la misión que se les confía, pues la acertada elección de los representantes es garantía de buen gobierno y de que las Cámaras deliberantes responderán á las necesidades del país.

3.º Que los elegidos sean independientes en el ejercicio de su mandato y respondan sólo á los dictados de su con-



ciencia, inspirándose en el bien general de la Nación y no en intereses particulares, casi siempre dañosos al bien público (1).

Pero, aparte de estas bases fundamentales de toda buena legislación electoral, es preciso tener en cuenta otros factores de orden secundario, de los que tampoco se puede prescindir, si se ha de garantizar el acierto, libertad y justicia en la elección y la sinceridad y prestigio del sistema electivo, para que la representación parlamentaria responda á los grandes fines sociales que está llamada á satisfacer, se desarraiguen los vicios y defectos que la corroen y desprestigian, contribuyendo á la grave crisis por que el parlamentarismo está pasando en todas las naciones de Europa y América. Pero es preciso reconocer que ni aun así será posible cortarlos de raíz, por estar encarnados principalmente en las costumbres públicas, en la escasa educación política del ciudadano, en el desconocimiento de las grandes abnegaciones en que debe inspirar sus actos, y en la carencia de sus virtudes cívicas para ejercitar acertadamente sus derechos á fin de elegir no sólo lo bueno, sino lo mejor y lo que más cumplidamente responda á las necesidades públicas (2).

Múltiples y muy variadas son las cuestiones que interesan á la representación parlamentaria; pero la índole de este trabajo y los estrechos límites en que nos tenemos que encerrar nos impiden ocuparnos de todas ellas, circunscribiéndonos sólo á las principales para no seros demasiado molesto.

---

(1) *Villey*, obra citada.

*Roger Collard* dice: «Una ley electoral es una Constitución que, según sea buena ó mala, los Gobiernos, que de ella son el primordial resorte, serán fuertes ó débiles».

(2) *Laveleye*: «Para tener un buen Gobierno es necesario dar los poderes á aquellos que sean guiados por el amor al bien general, á la justicia y al orden legítimo». (*Le gouvernement dans la démocratie*, pág. 11.)

## IV

La primera en orden á su importancia es la que se refiere á la base misma del sistema electivo. ¿Qué es el electorado? ¿Un derecho, una función, ó participa de ambas cualidades?

Muy dividida está la opinión de los ilustres publicistas que de esta interesante cuestión se han ocupado. Algunos lo consideran puramente un derecho, otros una función de carácter social, y muchos creen que participa de ambos conceptos.

*Rossi* sostiene que «es, como el Jurado, un derecho político del que los tribunales pueden privar al ciudadano imponiéndole la suspensión, como pena establecida en el Código penal; pero también lo cree un deber, una obligación, por la naturaleza misma de la función» (1).

*Stuart-Mill* afirma que «votar es estrictamente un deber, pero reconoce que también es un derecho» (2).

*Fouillé* dice que «si se analiza el acto que realiza el elector cuando vota, se verá que es á la vez el cumplimiento de un deber con relación á la sociedad y el ejercicio de un derecho individual» (3).

*Brogie* distingue «el derecho social del derecho natural, y es para él evidente que lo que se llama derecho social es la reunión del derecho y del deber» (4).

---

(1) *Curso de Derecho constitucional.*

(2) *Le gouvernement representatif.*

(3) «Acepta la teoría del derecho y la función combinadas; pero le añade un tercer elemento. Para este eminente filósofo el sufragio implica: 1.º, un poder sobre sí, una propiedad de sí mismo; 2.º, un poder sobre otros individuos, una apropiación del dominio en acción; y 3.º, una función ejercida en nombre de la nación entera.» (*La propriété social et la démocratie.*)

(4) «El derecho electoral no es exclusivamente un derecho personal, un derecho natural; es un derecho social instituido en interés de la comunidad.» (*Vue sur le gouvernement de la France*)

*Bardoux* opina que «el derecho del voto bajo el imperio del sufragio universal tiene por correlativo el deber de votar» (1).

*Bavelier* manifiesta que «se concibe que un derecho político tan vivamente reclamado sea correlativo de un deber, es decir, de la obligación de ejercerlo» (2).

*Bluntschli* establece la teoría de los derechos privados y públicos, haciendo notar que estos últimos tienen el carácter de necesarios. «El derecho público, dice, parte esencialmente del Estado, y el derecho privado del individuo, considerando en tal sentido que el electorado no es un derecho natural del individuo, como pretende *El Contrato Social*, sino un derecho político derivado del Estado, porque como ciudadano, y no como hombre, vota el elector, que no obtiene su derecho de sí mismo, de las necesidades de su existencia ó de su desarrollo personal, sino de la Constitución y para bien del Estado» (3).

*Gareis* sostiene que «todo derecho público es también un deber público, y que el que goza del primero está obligado á ejercerle en la medida que interesa á la sociedad» (4).

*Laveleye* cree que «cuando se afirma que votar es un derecho natural, el cumplimiento indispensable de la libertad y tributo necesario de la personalidad humana, se comete un error, porque votar no es disponer de sí y obrar libremente; es tomar parte en el gobierno y en la administración de todos los intereses» (5).

Y *Laffite*, para demostrar que el electorado no es sólo

(1) Proposición presentada en la Cámara francesa el 13 de Junio de 1880.

(2) *Essai historique sur le droit d'élection.*

(3) *Le Droit public générale.*

(4) *Algemeins Stantsrech*, tomo I, pág. 14. (De la colección *Marquerdum*.)

(5) «El derecho de votar no es un atributo necesario á la personalidad humana, porque no se concede á las mujeres, á los menores ni á los incapacitados.» (*Le gouvernement et la démocratie*, pág. 19)

un derecho, sino también y acaso principalmente una función, dice que «es pueril afirmar que el forzar á un ciudadano á votar es atentar á su libertad, porque la libertad, lo mismo en la vida pública que en la privada, no consiste en apartarse del cumplimiento del deber» (1).

De estas autorizadas opiniones y de otras muchas que pudiéramos citar de distinguidos publicistas se deduce claramente, como hemos indicado, que son tres principalmente los criterios que predominan para juzgar el carácter del electorado con relación al ciudadano, considerándole unos, con Ahrens (2) y los enciclopedistas y filósofos de la escuela radical, como un derecho natural, inherente á la cualidad del hombre, que tiene por objeto garantizar en el Estado la libertad individual y la propiedad particular. Otros, con los escritores demócratas modernos y nuestro muy ilustrado compañero el docto profesor Sr. Azcárate (3), le juzgan puramente una función, cuyo ejercicio es inexcusable por constituir un deber social para con sus conciudadanos y para con el Estado, Y sostienen, por último, la mayor parte de los tratadistas de derecho público la muy autorizada opinión de que el electorado es á la vez un derecho y un deber, que obliga al ciudadano á ejercitarlo tomando parte en la elección de los representantes del país (4).

(1) *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, pág. 149.

(2) «El derecho de representación es un derecho natural, porque el Estado es una institución de derecho natural; y esto que llamamos sufragio es una manifestación activa de la relación que existe entre cada miembro de la sociedad y sus intereses con la totalidad de los intereses públicos. Porque cada individuo de una sociedad, en cuanto es tal individuo, tiene una opinión, un interés que hacer valer, al mismo tiempo que su vida y sus intereses se encuentran íntimamente ligados con los del país en que vive y con los destinos humanos.»

(3) «Lejos de ser inocente y pueril la distinción entre *derecho y función*, es real y tienen razón los que sostienen que el sufragio es lo segundo y no lo primero.» (*Tratados de política*, pág. 160 )

(4) *Posada*: «En el sufragio hay dos aspectos que se pueden distinguir y que no se contradicen: es, en efecto, según se mire, ya una función política, ya un derecho.» (*El sufragio*, pág. 36.)

Hay aún otra respetable opinión, sustentada por el señor Moret, esclarecido hombre político y distinguido publicista, que sostiene que «el sufragio es sólo un derecho de la Nación, y que como tal debe reconocerse y afirmarse» (1).

Pero no se puede negar que hay gran número de distinguidos escritores que afirman que el electorado es un derecho personal, inherente á la cualidad de hombre, y de aquí que muchos demócratas, sobre todo de la escuela individualista, sostengan que sólo bajo este punto de vista puede el sufragio ser considerado para que sea garantía de su propia independencia. Mas esta opinión, que se puede aceptar en la esfera de los principios, varía de aspecto en cuanto se le considera con relación á la práctica, porque, si como derecho afirma en el ciudadano su soberanía en cuanto toma parte, por medio del voto, en el gobierno de la nación, de esta propia é inestimable cualidad se deduce claramente el deber de hacer uso de él, convirtiéndose, por lo tanto, en una función social, que se desarrolla normalmente dentro del Estado (2).

Sin embargo, creemos con Coutant (3) y otros ilustres pensadores que el sufragio es un derecho de carácter público, que el Estado regula y cuya observancia se impone por su propia naturaleza, convirtiéndose su ejercicio en un deber, en una función social, y de este modo se cohesionan en él estas dos cualidades, que la caracterizan como un derecho político de naturaleza especial.

Bastan estas ligeras indicaciones que acerca del electora-

(1) «El sufragio es un derecho de la nación y no se concibe pueblo alguno que aspire á vivir en paz, ni gobierno que merezca el nombre de jurídico, sin que los ciudadanos tengan en él una participación completa y capaz de reflejar todo lo que exista y se produzca dentro de la nación.» (Discurso leído en el Ateneo.)

(2) *Orlando* dice que «el ejercicio de todo derecho está por sí mismo subordinado á condiciones que hacen de él una función delicada».  
(*Principi di Diritto costituzionale.*)

(3) *Le vote obligatoire.*

do hemos apuntado para que de ellas se deduzcan consecuencias que necesariamente han de influir en su ejercicio, á fin de que la ley le regule rodeándole de todas aquellas precauciones que garanticen la libre é independiente emisión del voto.

Es, pues, éste y su extensión otra de las cuestiones que interesan á la representación parlamentaria, y de ella nos ocuparemos brevemente.

## V

Hemos dicho que la tendencia de todas las legislaciones del nuevo y viejo continente marchan progresiva pero rápidamente hacia las instituciones democráticas, que tienen por base la igualdad de derechos (1), y natural es que esta inclinación se acentúe más tratándose del electorado, que es, por su propia naturaleza, esencialmente político, y base obligada para la constitución y ejercicio de los poderes públicos. Y si, por otra parte, se tiene en cuenta que es un derecho nativo en el hombre, y por lo tanto igualitario, parece indispensable que la ley lo reconozca á todos los ciudadanos, cualquiera que sea su posición social, si reúnen las condiciones de edad y capacidad que aquélla exige (2).

La extensión del voto ha sido objeto de muy acaloradas polémicas entre los partidarios de las escuelas doctrinaria y democrática, que libraron grandes batallas en defensa de sus respectivas opiniones; pero es necesario reconocer que los principios democráticos se van imponiendo en todas las na-

---

(1) *Scherer* dice que «es seguro el porvenir democrático de las sociedades, por ser consecuencia del desarrollo industrial é intelectual que ha dado á las muchedumbres la conciencia de su fuerza y les ha señalado al propio tiempo su uso. La democracia dará la vuelta al mundo».

(2) *Belarmino* dice que «en el derecho positivo no hay razón para que en una reunión de hombres todos iguales, el uno domine más que el otro, perteneciendo el poder á todo».



ciones, en las que el sufragio universal se abre camino como base del sistema electivo, siquiera en algunas aún no haya sido proclamado; pero son tan grandes las concesiones que para llegar á él se están haciendo en todas las legislaciones, que seguramente no pasarán muchos años sin que sea base necesaria del electorado, lo mismo para las Asambleas políticas que para las provinciales y municipales. Por eso dice Villey, muy acertadamente, que «después que el principio de igualdad ha sido proclamado por la Revolución, el sufragio universal, dilatándose progresivamente, ha concluído con todos los Gobiernos que se han opuesto á su expansión» (1).

Conquistó este principio de la escuela democrática el Nuevo Mundo y fué sin dificultad aceptado por todas las naciones americanas, pero en la vieja Europa no hizo iguales progresos, aunque existe en Suiza, donde impera, desde hace muchos años, el Gobierno directo, en Francia, Bélgica, Grecia, Bulgaria, Servia, el Imperio alemán para la elección del Reichstag, y en España para toda clase de elecciones.

Existe asimismo, aunque sólo nominalmente, en Prusia, Sajonia y Austria, desde 1896; pero en estas naciones y en algunos Estados alemanes el sufragio universal, tal cual en ellas está organizado, es más bien una concesión de forma, un homenaje al principio, que una realidad; pero no tiene duda que en su legislación predomina la tendencia democrática y no tardará en imponerse en su sistema electivo (2).

En los demás Estados europeos el censo es progresivamente bajo, y las concesiones que á diario se hacen para llegar á la igualdad son tan grandes que bien se puede afirmar que en algunos, como en Inglaterra é Italia, la tendencia al sufragio universal se acentúa en términos que, en realidad,

---

(1) Obra citada.

(2) *Paul Laffite*: «Por todas partes en Europa el sufragio restringido ha desaparecido ó está á punto de desaparecer; otros pueden deplorarlo, pero yo veo en ello un progreso, y creo que el derecho del voto concedido á cada individuo es precisamente el signo que distingue el nuevo mundo político del antiguo». (*Le suffrage et le régime parlementaire.*)

están más cerca de él que Austria y Prusia, á pesar de que estas naciones, aunque con muchas restricciones, lo consiguan en sus leyes; pero los incesantes trabajos que en ellas se hacen nos permiten esperar que pronto concederán el electorado á todos los ciudadanos que tengan la edad y capacidad necesarias para votar (1).

La extensión que, contra nuestro propósito, vamos dando á este trabajo nos impide detenernos á estudiar el origen del sufragio universal y su desarrollo en Europa; pero, ya tenga su base en *El Contrato Social*, de Rousseau, ó en la Convención francesa, es lo cierto que, como muy acertadamente afirma Bluntschli, «la extensión del voto á todas las clases corresponde á las tendencias democráticas del siglo XIX, y es consecuencia de la cualidad de ciudadano, que ha reemplazado las distintas órdenes y clases y complemento del servicio militar y del impuesto obligatorio para todos» (2).

«Si al hombre se le obliga á pagar, á batirse y se le exige obediencia á las leyes, dice muy razonadamente Stuart-Mill, debe tener derecho á saber por qué ha de dar ó negar su consentimiento; á que su opinión se tenga en cuenta para lo que quisiera, y nada más. En una nación adulta y civilizada no debe haber parias, ni hombres tachados de incapacidad, sino por sus propias faltas» (3).

Y esto es de todo punto evidente, porque á la altura que han llegado la cultura y la civilización mundial y los progresos realizados en todos los órdenes de la vida social, ¿puede aceptarse que el pagar ó no un impuesto sea motivo de incapacidad? El Duque de Levis ha dicho que «el hombre debe ser representante de su propio derecho y no por el impuesto que paga». Lorimier añade que «es más absurdo decir

---

(1) *Tocqueville* ha dicho: «Cuando un pueblo comienza á tocar el censo electoral, se puede prever que llegará en un período más corto ó más largo á suprimirlo por completo». (*La démocratie en Amérique.*)

(2) *Tratado de Política*, lib. X, cap. I.

(3) *Le gouvernement représentatif.*



que la ciudadanía concluye cuando se tiene menos de diez libras esterlinas, que la humanidad comienza por un varón».

Pero al ocuparnos del sufragio universal, no podemos pasar desapercibido el brillantísimo discurso de ingreso en esta docta Academia del nunca bastante sentido el Excmo. Señor D. Raimundo Fernández Villaverde, y el no menos notable y erudito de su ilustre contradictor, el Excmo. Sr. Conde de Toreno, porque en ellos se condensa cuanto acerca de esta interesante materia se puede decir, siquiera no compartamos algunas de sus opiniones, aunque las aceptemos en principio, para deducir de ellas distintas conclusiones.

Opinan con Bluntschli y Seaman (1) que el sufragio no es un derecho natural innato en el hombre, sino un derecho político que emana del Estado, á quien corresponde organizarlo, de modo que asegure la sinceridad y acierto en la elección. Fíjanse, principalmente, en que está limitado á los varones que tienen la edad y condiciones necesarias para ejercer el electorado, sacando la consecuencia de que, si ha de tener estas limitaciones y no han de poder obtenerlo las mujeres, los niños y los incapacitados, no puede ser considerado como un derecho natural, como lo es la propiedad y los demás derechos individuales (2). Pero este argumento, con tanta frecuencia empleado, encuentra su contradicción en los mismos discursos á que nos referimos, y tiene en la actualidad escasa fuerza, desde el momento en que las puertas de los colegios electorales se están abriendo á la mujer para elegir y ser elegida, sobre todo para los car-

---

(1) «El derecho electoral, base del poder político en nuestro país (Estados Unidos), no es un derecho innato que pertenezca á todo hombre como herencia natural. Es, por el contrario, un poder concedido, que debe usarse en interés de todos y al cual no tiene derecho quien carezca de inteligencia, del valor público necesario para ejercerlo convenientemente y en el sentido del bien público». (*Le système de gouvernement américain.*)

(2) Ya dijimos que Posada, con Orlando, expresa que «el ejercicio de todo derecho está por sí mismo subordinado á condiciones que hacen de él una función delicada. (*El sufragio*, pág. 37.)

gos municipales (1), y que la entusiasta campaña de Stuart-Mill (2) en su favor está á punto de alcanzar un éxito lisonjero, no estando alejado el día en que definitivamente se le conceda el sufragio político, especialmente en Inglaterra y los Estados Unidos.

Pero los Sres. Fernández Villaverde y Conde de Toreno no se muestran partidarios del sufragio universal como derecho igualatorio para todos los hombres, sino rodeándolo de grandes precauciones y garantías, que le harían ilusorio y no evitarían el mal uso que de él se puede hacer. Porque ¿quién puede asegurar que serían bastante para hacerlo consciente y para corregir los defectos que le achacan los que lo combaten por considerarlo peligroso y propenso á producir perturbaciones de orden social? ¿Qué garantía sería, por ejemplo, la educación primaria? ¿Que el elector supiera leer y escribir? El mismo Sr. Fernández Villaverde combate la idea de que la instrucción elemental sea una garantía para el ejercicio del sufragio, dándose con frecuencia el caso de que hombres iletrados, pero de buen sentido, hagan uso del voto con acierto y discreción (3).

---

(1) *Ireland*, Arzobispo americano, dice en su libro *La Iglesia y el siglo*: «Hace pocos días, he sabido que en el Estado de Wyoming, una mujer ha sido elegida alcalde de la ciudad y al siguiente día estaban cerradas todas las tabernas. Lo que demuestra que no debemos desesperar del mundo si llega á concederse el sufragio á las mujeres». (Posada, obra citada, pág. 111.)

(2) «Es injusto que las mujeres sean una clase subordinada, confiada á las ocupaciones caseras y sometida á la autoridad doméstica, siendo por esto mismo por lo que tienen necesidad del sufragio: para estar garantidas contra los abusos de esta autoridad.» (*Le gouvernement représentatif*.)

(3) «La capacidad electoral exige ó presume el conocimiento de la voluntad y del bien público, y, por tanto, cierto grado de educación intelectual, de desinterés moral y de sentido político, que no puede dar la mera enseñanza primaria. Esa penumbra de ilustración en que queda el que sólo sabe leer y escribir es peor que la ignorancia, pues, sin comunicar saber ninguno, con un órgano para adquirirlo que no se usa, hace muchas veces perder el buen sentido natural y desdeña muchas más los sanos principios enseñados por la tradición.»

Lo mismo opinan otras ilustraciones y tratadistas de derecho público, como Spencer (1), Prins (2), Paul Laffite (3) y muchos más, que sería prolijo enumerar, para demostrar que, aun cuando la instrucción primaria es muy recomendable y conveniente, no basta para asegurar el buen uso que el ciudadano haga del derecho electoral, ni, por lo tanto, puede ser motivo para que entre los hombres se establezcan diferencias que priven de este derecho político á los que no sepan leer y escribir.

Otro de los defectos que achacan al sufragio universal sus impugnadores es el que, habiendo de ser ejercido por masas numerosas, por lo general poco cultas, se corre el peligro de que se entreguen á la corrupción y al envilecimiento; pero ¿á quién es dado poner puertas al campo? ¿Acaso es de nuestros días el soborno, el engaño, la falsía y la corrupción electoral?

Bastaría abrir el libro de la Historia para persuadirse de que, desde los tiempos más remotos, la corruptibilidad humana ha sido siempre achaque de nuestra flaca naturaleza, sin que de ella se librasen aquellas repúblicas modelo de Grecia y Atenas, de cuyo instinto para elegir mandatarios hace Montesquieu (4) grandes elogios, y menos aún la Roma imperial de los Césares, para caer en los últimos días de la

(1) «La educación necesaria para el voto público no es la usual y corriente. No veo por qué se cree en la virtud de la lectura, la escritura y la aritmética para hacer buenos ciudadanos. ¿Qué importa que el obrero sepa leer, si no lee más que lo que le confirma en sus errores?» (*La réforme électorale, dangers et remèdes*, pág. 252.)

(2) «El saber leer y escribir es una fragilísima presunción de capacidad. No es sólo la instrucción la que forma el buen elector, sino el juicio. Un sabio puede ser un mal elector y un obrero serlo excelente.» (*La démocratie et le régime parlementaire*.)

(3) «La instrucción es sin duda muy importante, pero ¿qué prueba? No da el buen sentido, la experiencia, la elevación de sentimientos, en una palabra, todo lo que hace el carácter, para un pueblo, como para un hombre.» (*La paradoxe de l'égalité*.)

(4) *Esprit des lois*.

República en la corrupción electoral más bochornosa que se ha conocido.

Verdad es que tampoco la culta Inglaterra y los Estados Unidos, donde impera el régimen democrático, se han podido librar de estos defectos que los impugnadores del sufragio universal achacan al voto popular; pero esas impurezas acompañan de igual modo á todo sistema electivo, y por eso, para depurar el electorado de deficiencias é imperfecciones, se ha acudido en todas las naciones á métodos, más ó menos ingeniosos, que aseguren la independencia del elector. Esto ocurre en la industriosa Bélgica, donde se le aísla antes de emitir el voto, para que, á solas consigo mismo y libre de toda presión extraña, pueda darle secretamente, siguiendo los dictados de su conciencia ó las inspiraciones de los ideales políticos que le merezcan preferencia.

No puede negarse, sin embargo, que el sistema electoral tiene defectos lamentables, que la pasión política, los intereses locales y las luchas de bandería agrandan y estimulan (1); pero es preciso confesar que tanto los tratadistas de derecho público como los hombres de Estado trabajan sin cesar para corregirlos y enmendarlos, siendo en la actualidad mucho menos que lo fueron anteriormente, por lo que es de esperar que se lleguen á extirpar por completo, cuando, por la mayor perfección de la ley, la reforma de las costumbres, la instruc-

---

(1) *Paul Laffite* dice «que se enumeran los peligros del sufragio universal sin fiarse en que éstos vienen menos del principio en sí mismo que de la manera de aplicarlo, y se olvidan que si el sufragio universal tiene males, también tiene bienes, siendo los dos principales: 1.º, que cuando todos los ciudadanos, por medio de sus representantes, toman parte en la formación de las leyes, la obligación de respetarlas es en ellos más directa y más fuerte; y 2.º, que bien organizado, es un elemento de educación política». (*Le suffrage universel et le régime parlementaire.*)

*Laveleye* dice: «El ejercicio del sufragio eleva la dignidad del hombre, y es por él como llega á ser y se siente ciudadano, dejando de ser vasallo desde el momento en que una parte de la soberanía nacional le pertenece». (*Le gouvernement dans la démocratie.*)

ción de las clases menos acomodadas, y, en general, el progreso de la cultura social, llegue el ciudadano á darse cuenta de la alta misión que realiza al emitir su voto, y se persuada de que á nadie interesa tanto como á él mismo la defensa de este preciado derecho, considerándole como una de las funciones públicas que más le dignifican y ennoblecen (1).

De aquí las frecuentes reformas que á diario se realizan en la legislación electoral para perfeccionar el sistema electivo y depurarlo de los vicios que le desacreditan, sin que hasta ahora se haya llegado á encontrar la fórmula que le corrija y purifique.

## VI

Muchos son los sistemas que se han ensayado en todas las naciones para organizar la elección de representantes de modo que responda á su estado político, y los partidos y aun las fuerzas que se agitan dentro de ellos con elementos bastantes para construir un núcleo, que merezca ser apreciado como factor en la vida nacional, tengan representación proporcional en las Asambleas legislativas.

Aceptado el sufragio universal, tras empeñada lucha, que en Francia aclimató más el cesarismo que la democracia, según afirma un ilustre Académico (2), continuó, no obstante, inspirando temores á los que le combaten por la fuerza que da á las clases populares; y para amoldarle á las prácticas de gobierno y desnaturalizarle en sus efectos, ya que no se le podía limitar, pensóse en someterlo á la elección de doble grado, á fin de que no fueran los electores primarios los que eligieran los representantes, sino los designados por éstos para hacer la elección en un segundo escrutinio, buscan-

(1) *Stuart-Mill* dice que «el ejercicio del derecho electoral es un poderoso medio de educación moral y política, y el único eficaz para que los ciudadanos sean solidarios de la suerte de la Patria». (Obra citada.)

(2) *Señor Fernández Villaverde*, discurso mencionado.

do en este reducido cuerpo electoral la garantía de mayor inteligencia, ilustración é independencia, ó la más fácil y sumisa obediencia á las exigencias del Gobierno, á fin de constituir mayorías fuertes y numerosas que amparen su política y le defiendan en el Parlamento.

Prohijaron este sistema principalmente Tocqueville (1) y Taine (2), entre otros muchos publicistas (3), y se ensayó con más ó menos pureza en varias naciones, especialmente para la elección de la Cámara alta, y en los Estados Unidos para la de Presidente, que continúa siendo de doble grado; pero el remedio que se ha querido poner á la incultura del cuerpo electoral de primer grado no ha dado los resultados que se esperaban, pues el de segundo, aunque satisface más las exigencias de los que combaten el voto plebiscitario por las mayores condiciones de capacidad del elector, en cambio aparece burlado el sufragio directo y desfigurada y alterada la voluntad de aquél.

Muchos tratadistas lo rechazan enérgicamente (4), y no llegó á adquirir carta de naturaleza en la legislación municipal por ser contrario al propósito de que la representación

(1) «No tengo dificultad en confesar que creo el doble grado electoral el único medio al uso de la libertad política y al alcance de todas las clases del pueblo.» (*La démocratie en Amérique.*)

(2) *Du suffrage universel et de la manière de voter.*

(3) *Rosmini, Laffite, Scherer* y otros. *Laveleye* dice que «cuando se concede el sufragio universal á un pueblo en el cual la ignorancia es todavía general, el sufragio de dos grados, á pesar de sus inconvenientes, puede ser un medio de reducir el efecto de usarle sin conciencia de lo que se hace.» (*Le gouvernement dans la démocratie.*)

(4) *Stuart-Mill* hace el siguiente dilema: «Si el elector de primer grado es incapaz para elegir al diputado, y lo es para designar á la persona que le ha de elegir, habiendo de ser persona de su confianza, bastaría que le consultara privadamente á quién le ha de dar el voto; y si es capaz para elegir al diputado, no tiene por qué designar en quién ha de delegar esta función. En uno y otro caso el mecanismo de la elección de doble grado lo considero completamente inútil.» (Obra citada.)

*Girardin* dice que «el primer paso retrógrado de la restauración fué la vuelta al sistema de la elección por grados».



parlamentaria sea producto del voto individual y directo de los electores, á fin de que el Parlamento sea el espejo que refleje el verdadero estado de la opinión del país, según frase feliz de un ilustrado publicista (1). Hemos de decir, sin embargo, que en nuestra patria se ensayó con bastante buen resultado para la elección del Senado, como Cámara privilegiada, en la que están representadas las clases corporativas, más que la voluntad nacional.

Otros sistemas se idearon para mixtificar el sufragio universal, entre ellos el de la pluralidad del voto, el voto acumulado, el cualitativo y cuantitativo, el de la unidad del colegio, el del cociente electoral con ó sin transferencia de votos, el de listas concurrentes, el de candidatura previa y otras modificaciones de los que en la práctica se ensayaron como invención más ó menos acertada y caprichosa, para encerrar el sufragio dentro de fórmulas capciosas que le mixtifiquen ó para dar representación á las minorías, alterando el verdadero sentido de la soberanía nacional, que tiene por base la voluntad popular expresada por la mayoría de los electores que emiten su voto libremente (2).

---

(1) *Lorimier.*

(2) Ya en el siglo xiv ha dicho *Marsil de Padua* que «el pueblo es el único soberano de derecho».

*Suárez*, de acuerdo con *Santo Tomás*, *Balmes*, el *Padre Ceferino González* y otros teólogos eminentes, sostiene que «la soberanía no reside en ningún hombre en particular, sino en la colección de hombres, es decir, en la sociedad toda entera ó en el pueblo».

*Guizot*, queriendo limitarla, si no combatirla, ha dicho que «es necesario aceptar la soberanía del pueblo, reducida á no ser más que la soberanía de la mayoría».

*Rousseau* proclamaba la soberanía del pueblo, pero ejercida directamente. (Obra citada.)

Después de la Revolución francesa, parece inconcusa la doctrina de que la soberanía reside en el pueblo y se expresa por la mayoría de votantes.

*Simón* dice que «el principio de las sociedades modernas es la soberanía del pueblo, y consecuencia de él es la participación de todos en el poder legislativo por representación». (*La liberté politique.*)

*Eugène d'Eichthad* afirma que «después que la revolución ha procla-

De todos ellos nos ocuparíamos con gusto si escribiéramos una obra doctrinal; pero la índole de este trabajo nos impide hacerlo, urgiéndonos llegar lo más pronto posible al fin que nos proponemos, para no abusar con exceso de vuestra benevolencia.

No podemos excusarnos, sin embargo, de decir algo, aunque sea brevemente, acerca de la tan decantada representación proporcional para dar entrada en las Asambleas legislativas á las minorías políticas, que por sí mismas no tendrían numéricamente fuerza para hacerse representar en el Parlamento (1).

Para conseguirlo se han inventado muchos sistemas, como hemos indicado, siendo algunos prohijados por hombres eminentes y aceptados por los poderes públicos, para perfeccionar la legislación electoral en forma que responda á las exigencias de la opinión, ávida de que la representación nacional sea un palenque en el que luchen noblemente los partidos y fuerzas políticas que se agitan en el país, á fin de que todos contribuyan y cooperen, con su intervención en la discusión de las leyes, al gobierno de la Nación.

Insistimos, sin embargo, en que la representación de las minorías es, á nuestro juicio, una mixtificación convencional del principio de la soberanía nacional, un acomodamiento,

---

mado en la plaza pública y en los clubs el principio de la soberanía del pueblo, ha sido inscrito en varias Constituciones, como la base misma del régimen político moderno». (*Souveraineté du peuple et gouvernement*, página 1.<sup>a</sup>)

(1) El principio de representación de todos los electores ha recibido diferentes nombres: «Se llamó *representación de las minorías* en contraposición á la de las mayorías»; pero *Hare* consideró la denominación deficiente, «por no tratarse de la mayoría ó minoría, sino de representación del cuerpo electoral en todas sus gradaciones de opinión».

Otros lo designan con el nombre de *representación proporcional*, pero, siendo la expresión más exacta, ha sido, sin embargo, combatida, aunque es la que mejor define la idea que se quiere significar.

*Brunialti* la llama «justa representación de todos los electores».

*Mirabelli*, «representación justa».

*Lemaire*, «exacta representación del cuerpo electoral», etc.



una ficción inventada para darles representación proporcional, y Stuart-Mill, uno de los más entusiastas propagandistas de este sistema, decía: «Porque la mayoría haya de prevalecer sobre la minoría, ¿es necesario que tenga todos los votos y la minoría ninguno? ¿Es necesario que la minoría no exista?» (1).

Pero esto es, á nuestro entender, un falso concepto de la representación parlamentaria que, como dijo Jules Grévy, «es la verdadera y sincera expresión de la soberanía nacional»; mas los convencionalismos políticos, para dulcificar ó, mejor dicho, mixtificar las fórmulas austeras de la representación en las naciones en que impera el régimen parlamentario, inventaron estas modernas teorías de la proporcionalidad para dar entrada en las Asambleas deliberantes á las minorías, porque así sólo se podía conseguir que según Lormier fuera el Parlamento «el espejo en que se refleja el verdadero estado político del país».

No quiere esto decir que seamos opuestos á la representación proporcional, que parece ser la última expresión y signo de progreso de la ciencia política, antes bien la aceptamos de buen grado, á fin de que las agrupaciones políticas lleven al Parlamento la exposición de sus doctrinas, fiscalicen

---

(1) «En una democracia realmente igual, añadía este notable publicista, todo partido, cualquiera que sea, debe ser representado por una porción, no superior, sino idéntica á la que tiene en el país. Una mayoría de electores deberá tener una representación mayor; pero una minoría de electores deberá tener también una minoría de representantes. Hombre por hombre, la minoría deberá ser representada como la mayoría.» (Obra citada.)

M. *Considérant* dice que «la decisión es el derecho de las mayorías; però la representación es de todos los electores».

*Prevost-Paradol* añade: «En beneficio de todos los partidos debe darse á las minorías electorales, hoy privadas de representación, vida legislativa».

M. *Ernest Naville*, apóstol de la reforma electoral en Suiza, defendió la representación proporcional diciendo: «¿Cuál es el nuevo principio que nosotros proclamamos? La representación de todos los electores dentro de los límites fijados por la naturaleza de las cosas».

los actos del Poder y sean el freno de sus demasías y arbitrariedades, tomando parte en la formación de las leyes, para que, depuradas en el crisol de la contradicción y de la lucha, sean beneficiosas á la nación.

Compartimos, pues, la opinión de los tratadistas que aspiran á que al Parlamento vaya la representación de todas las fuerzas y núcleos políticos, para que sea, como dijo Prevost-Paradol, «el espejo de la nación» (1), ó la carta geográfica del país, según Mirabeau (2).

M. Pirmez afirmaba en la Asamblea belga que «el cuerpo representante debe ser la imagen del representado, reflejando los mismos colores que en él existan» (3).

Y Laveleye, exagerando la nota, ha llegado á decir que «al Parlamento debe ir toda doctrina que en el país se sostenga, por subversiva é insensata que ella sea» (4); pero Villey combate con rudeza esta extraña teoría, diciendo muy acertadamente: «Tenemos ya varios colectivistas en la Asamblea francesa, y no nos parece que la máquina legislativa haya adquirido más prestigio, ni que la ausencia del partido anarquista se haya dejado sentir vivamente» (5).

De estas ligeras indicaciones se deduce claramente que la opinión de los hombres de ciencia está muy dividida acerca de la bondad de este sistema; pero preciso es confesar

(1) *Villey*, obra citada, pág. 121.

(2) «Las Asambleas representativas pueden ser comparadas á las cartas geográficas, que deben reproducir todos los elementos del país con sus proporciones, sin que los elementos más considerables hagan desaparecer á los menos importantes.» (Las mismas obra y página.)

(3) Cámara de representantes.

(4) «Cuando una doctrina existe, por subversiva que ella sea, cuanto más violenta é insensata, más necesita que se exponga á la luz del día: su inanidad, su impotencia, serán de ese modo públicamente demostradas; y cuanto más pronto se advierta su existencia, más pronto será combatida.» (Obra citada.)

(5) El mismo Villey ha dicho: «Es indiscutiblemente útil que todo gobierno sea sometido á la discusión y á la contradicción. Pero ¿es necesario para conseguirlo organizar un sistema especial de representación proporcional?» (Obra citada.)

que la representación proporcional se ha abierto camino en el mundo, formando parte de la legislación electoral de muchos países, bajo las muy diversas formas que se han inventado para dar representación á las minorías, que, cuando sostienen ideas compatibles con el bien de la Nación y orden social, entendemos que es conveniente vayan á las Cámaras legislativas; pero cuando, por el contrario, prohijan ideas malsanas y peligrosas, no compartimos la opinión de Laveleye, y, con Villey, creemos que ninguna consideración de orden político y buen gobierno puede aconsejar que á esos perturbadores del reposo público se les facilite el paso á la Asamblea, si con sus propias fuerzas no consiguen obtener representación en ella, en cuyo caso debe respetarse escrupulosamente su derecho en nombre de la justicia y de la igualdad ante la ley. Pero faltar al principio general de la representación, para que los que están en evidente minoría vayan al Parlamento, siempre nos parecerá una doctrina peligrosa; porque lo que es malo y perturbador en el terreno de la propaganda, lo será del mismo modo en las Cámaras legislativas, y llevarán á ellas los escándalos que en el país provocan, aprovechándose de la inmunidad parlamentaria para darles mayor publicidad, sin responsabilidad alguna.

¿Quiere esto decir que seamos opuestos á la representación proporcional? Ya hemos dicho que la aceptamos como un progreso de la ciencia política; pero nos oponemos á la teoría de Laveleye de llevar al Parlamento las ideas perturbadoras y peligrosas, sólo para que se depuren á la luz de la verdad y de la controversia, porque prácticamente vemos que los que las sostienen son, por lo general, hombres obcecados, verdaderos fanáticos del error, sectarios apasionados, á quienes la razón no persuade, ni la conveniencia social ni el bien público detienen.

Á los que así piensan, y en el misterio y en la sombra preparan el explosivo que ha de dañar á inocentes que nada tienen que ver con el objetivo que persiguen, guiados sólo por el rencor y el odio á la sociedad en que viven, no los con-

sideramos dignos de la protección que en la ley deben encontrar todos los ciudadanos pacíficos que dentro de ella propagan sus ideas, por opuestas que sean al régimen imperante.

Pero, esto aparte, aceptamos sin inconveniente la representación proporcional, cualquiera que sea el método que se adopte para llevar al Parlamento representantes de las minorías; ya se acepte el voto limitado ó lista incompleta, que obliga al elector á votar menos candidatos que los que se han de elegir, ó cualquiera otro de los ensayados, con mejores ó peores resultados, en los distintos países del Viejo y Nuevo Mundo.

El primer sistema se practicó en Inglaterra en 1867 en doce colegios que elegían tres diputados, y en algunos estados de la poderosa República norteamericana, usándose en nuestra patria desde 1878 con bastante buen resultado; pero, aunque le consideramos el mejor de los que para dar representación á las minorías se han ensayado, confesamos que científicamente no tiene satisfactoria explicación que se limite, por modo arbitrario, el derecho del elector sólo en aras de la conveniencia, prestándose, por otra parte, cuando las mayorías son numerosas, á combinaciones que dejen sin representación á las minorías, sobre todo si no cuentan con más de la tercera parte de los electores que emitan su sufragio (1). Por esta razón, á pesar de los esfuerzos que se han hecho para aclimatarlo en varios países (2), ha resultado en la práctica deficiente, habiendo fracasado en casi todos, especialmente en Inglaterra, donde desde 1885 se dividieron en unipersonales los colegios que elegían tres diputados, dejando de existir el voto limitado. Insistimos, sin embargo, en creer que, aun con los defectos apuntados y su falta de sinceridad y base científica, es, por su sencillez en la aplicación, el sistema más práctico y que mejores resultados pue-

---

(1) *Elene Spencer*, distinguida escritora austriaca, dice que «si la mayoría está muy disciplinada y la minoría no, queda ésta sin representación, aun superando el tercio».

(2) Inglaterra, Estados Unidos, en algunos estados, Portugal, Suiza, Italia y Brasil.

de producir para garantir la representación proporcional de las minorías.

El voto acumulado es aún más artificioso: consiste en que, teniendo el elector derecho á emitir tantos votos cuantos sean los candidatos que se hayan de elegir, los puedan dividir entre varios ó dárselos á uno solo, para asegurar el triunfo de la minoría. No tuvo éxito con relación á las elecciones legislativas, á pesar de las varias tentativas que para aplicarlo se hicieron, habiendo sido adoptado solamente en el Cabo de Buena Esperanza en 1853, y en la república de Chile en 1890; pues si en Inglaterra y Escocia fué ensayado para la elección de los Consejos de Escuela, y en varios estados de la Unión americana para los Consejos de administración de Sociedades anónimas, la Cámara de representantes lo rechazó para las elecciones políticas, aun después de haber sido aceptado por el Senado; y lo mismo ocurrió en Francia, donde la activa propaganda que los publicistas hicieron en su favor no produjo el resultado apetecido, y fué denegado por el Parlamento en 1874 para la elección de los municipios.

No es éste el voto acumulado que se creó en España por la ley de 1878, anterior á la vigente, cuyo ensayo tampoco fué afortunado; pero, aun así, sentimos que no se haya conservado en nuestra legislación electoral, pues si lo que se desea es llevar al Parlamento la representación de todas las fuerzas políticas que se agitan en el país, ninguna fórmula encontramos tan á propósito como la que se puso en práctica, por aquélla, para garantizar la representación de los núcleos de opinión que, careciendo de elementos para triunfar en los distritos ó circunscripciones, puedan reunir en toda la Nación el número de votos necesarios para elegir por acumulación representantes de las ideas que defienden (1).

---

(1) Por este sistema hubieran llevado los socialistas su representación al Parlamento, lo que hasta ahora no han podido conseguir en los distritos y circunscripciones.

La simple pluralidad del voto, con ó sin mínimo, recomendado por Condorcet en 1793, tiene pocos partidarios, aunque fué aplicada en Portugal en 1884 para la elección de diez diputados con mínimo de 5.000 electores.

El cociente electoral, ó sistema Hare, es más científico y ha tenido mayor aceptación. Fué inventado por el Duque de Richmond en 1780 é inscripto en 1855 en la Constitución de Dinamarca.

Tomás Hare lo sostuvo en Inglaterra, trazando un plan muy estudiado, que llevó al Parlamento, y publicó acerca de él un libro para hacerle conocido (1).

Dicen sus partidarios que tiene la ventaja de asegurar la representación á toda minoría que sea bastante fuerte para obtener el número de votos necesario para llegar al cociente electoral; pero en la práctica ha resultado deficiente y ocasionado á grandes desigualdades é injusticias, no teniendo aplicación, como su autor pretendía, al colegio único, por las dificultades que ofrecía la votación por lista, y, sobre todo, el escrutinio. Esto hizo preciso que Andra lo modificara fundamentalmente, creando las circunscripciones, para elegir un corto número de diputados, y limitando el cociente electoral á la relación del número de votantes en cada una de ellas, por el de representantes que les corresponda elegir.

Este sistema ha sufrido muchas modificaciones por los diferentes tratadistas de derecho público que le estudiaron detenidamente para hacerle más práctico y aceptable, habiendo dado lugar á diversas variantes y métodos, con el objeto de perfeccionarle en el sentido de la proporcionalidad y transferencia de los sufragios sobrantes á los candidatos que figuraban en segundo ó ulterior lugar; pero carece, de todos modos, de la sencillez necesaria para que los electores le puedan aplicar con perfecto conocimiento del acto que realizan.

---

(1) . *Traité sur l'élection des representants*, 1859.



La extensión que, contra nuestro deseo, va teniendo este trabajo nos impide entrar en mayores desenvolvimientos, para ocuparnos de todos los diversos métodos electivos que se han creado con objeto de asegurar la representación de las minorías, y sólo diremos que, si lo que se quiere es que lleven representantes al Parlamento, nos parecerá mejor el que más sencillo sea y más fácilmente lo pueda comprender el cuerpo electoral, á fin de que esté al alcance de todas las inteligencias. En este sentido, creemos que nuestra ley, en lo que á la representación proporcional se refiere, es más fácil y perfecta que todos esos otros sistemas científicos, que, sin embargo, no han resuelto satisfactoriamente el problema. Y quedaría más completa nuestra legislación electoral con el voto acumulado, que hemos ensayado, limitándolo á determinado número de diputados, porque, de ese modo, podrían llevar su representación al Parlamento todas aquellas agrupaciones políticas cuya votación se pierde en los distritos y circunscripciones por no reunir el número de sufragios necesarios para poder triunfar.

## VII

Algo habremos de decir, aunque menos de lo que nos habíamos propuesto, acerca de otras dos cuestiones que agitan la opinión y son esenciales á todo sistema electivo que pretenda garantizar la verdad del sufragio: nos referimos á la propia emisión del voto y á la abstención electoral.

Está muy dividida la opinión de los tratadistas de derecho público acerca de si el voto debe ser público ó secreto, pero la tendencia á la segunda es muy marcada en las legislaciones modernas, predominando en todas las del Viejo y Nuevo Mundo (1).

---

(1) *Eugène Duttoit, Le suffrage de demain.*

Stuart-Mill es partidario del voto público para las elecciones políticas, partiendo de la base de que el voto es una función y que el elector tiene el deber de emitirlo; admite, sin embargo, que cuando carezca de libertad personal, ya por estar bajo la dependencia de otro ó porque la Mesa esté subordinada á quien la obligue á falsear la elección, sea secreto, como ocurría en los últimos tiempos de la República romana y República ateniense (1).

La teoría de este eminente publicista nos parece indudable en la esfera de los principios; pero en la práctica resulta deficiente y peligrosa, porque no es posible que exista un cuerpo electoral con la independencia y entereza necesarias para poder emitir públicamente el voto con completa libertad de conciencia. Antes bien, la mayoría de los electores carece de energía para obrar libremente y sin que en su espíritu hagan presión consideraciones y respetos á que no se puede sustraer, ya partan las sugerencias del Poder público ó de los propietarios y patronos que, por la moderna organización de las grandes industrias, tienen bajo su dependencia fuertes núcleos de electores que de ellos reciben el diario sustento.

Por eso la tendencia de todas las legislaciones electorales se encamina á asegurar el secreto del voto, rodeando al elector de cuantas garantías sean necesarias para procurar su aislamiento en el momento de emitirlo, á fin de librarle de influencias extrañas, que puedan ejercer presión en él para cambiar sus inclinaciones y convencimientos, porque nada es tan fácil como influir en su espíritu y coartar su libertad por causas diversas y consideraciones de orden moral que le priven de independencia y ejerzan coacción en su ánimo.

La Historia demuestra que la publicidad del voto es dada al despotismo del que manda, y así Robespierre, para influir en el cuerpo electoral, hizo tomar al Consejo general de la *Commune* de París el acuerdo de que los electores votaran

---

(1) Obra citada.

en alta voz y por llamamiento nominal (1). Esto, en aquella época de terror, demuestra el despotismo á que los revolucionarios franceses se entregaron en nombre de la libertad y fingiendo ser los guardadores de los derechos del pueblo, para ejercer sobre el cuerpo electoral la presión más terrible con que, en aquellos tiempos de roja tiranía, se le podía intimidar.

No podemos detenernos á estudiar los progresos que en el pasado siglo ha realizado la legislación electoral en lo que á este interesante punto se refiere, especialmente en su segunda mitad; pero sí diremos que el voto secreto está aceptado en Francia desde la Constitución del 5 Fructidor año III, en la que se consignó, hasta la ley de 5 de Mayo de 1884, y que en Inglaterra fué público hasta el *act Ballot* de 1872, que estableció que fuera secreto y que el elector se ajustara al emitirlo á las prescripciones que en ella se expresan.

También en Bélgica es secreto el voto, con un sistema parecido al de Inglaterra, de quien lo tomó, pero más perfecto en el sentido de asegurar la independencia del elector y su completo aislamiento al señalar en el boletín electoral los candidatos por quienes desea emitir su voto, adoptando tantas precauciones para garantir su eficacia, que hicieron afirmar á Laveleye que el fraude es absolutamente imposible (2).

En los Países Bajos, Grecia y Suiza el voto es asimismo

(1) «El Consejo general, considerando que la salud de la patria reside en la elección que se va á hacer de los miembros que han de formar parte de la Convención nacional; que, habiéndose burlado las esperanzas del pueblo, ha llegado el momento de tomar medidas para prevenir los abusos cometidos en las elecciones viciosas, sin que se pudiera evitar, y que la publicidad es la salvaguardia del pueblo, acuerda: 1.º Que las Secciones ordenen á los electores hacer sus elecciones en alta voz y por llamamiento nominal.» (Acta.)

(2) «El voto es absolutamente secreto. El abuso de influencia ó corrupción ha desaparecido casi enteramente. ¿Á qué comprar el voto de un elector por dinero ó por promesas, si no se puede saber lo que vota, puesto que todos los boletines son iguales y hechos de la misma manera?» (Obra citada.)

secreto, haciéndose notar en esta república la circunstancia de que á medida que la corriente democrática se acentúa, aumentan en los cantones las precauciones para garantir el secreto del voto y la independendencia del elector.

También en el Nuevo Mundo se hicieron en estos últimos tiempos leyes en el mismo sentido; y la votación secreta ha llegado á ser tan completa en aquellos países, que en Chile se ha establecido que el voto se emita en un compartimiento aislador y dentro de sobre oficial, procedimiento que tiende á generalizarse en todas partes á medida que progresa el espíritu democrático, hasta el punto de considerarse hoy más perfecta la legislación que mejor realice este ideal y más garantice el secreto de la elección.

La abstención electoral es otro de los vicios más perjudiciales de que adolece el sistema electivo, y á corregirlo se encaminan los esfuerzos de todos los que se interesan por el acertado funcionamiento del régimen parlamentario, á fin de sacar á los ciudadanos del funesto retraimiento á que irreflexivamente se entregan, haciéndoles tomar parte en las funciones electorales ó intervenir activamente en la vida pública, para que los elegidos sean los más aptos y los más dignos de la delegación que se les confía.

M. Castillane dice que «muchas gentes creen que no votando no se hace bien ni mal, y no comprenden que su abstención es una especie de voto negativo, del cual son responsables ante la sociedad, por lo que el verdadero patriotismo lo calificará siempre de traición y cobardía» (1).

Paul Coutant afirma que «la masa silenciosa de los electores que se abstienen de votar es para el Gobierno lo desconocido, y en lo desconocido está el peligro» (2).

---

(1) *Essai sur l'organisation du suffrage universel de France.*

(2) «Después que la Revolución francesa proclamó en el mundo el principio de la soberanía nacional, los que gobiernan están más cerca del pueblo, oyen sus quejas y conocen sus necesidades. Y, sin embargo, existe una gran incertidumbre: ¿puede decirse que se conoce la opinión pública y se gobierna con ella cuando el día que se manifiesta por la

Cuantos tratadistas de derecho público se ocupan de este asunto condenan la abstención como dañosa y perjudicial, pues siendo el sistema representativo un régimen de opinión, al que deben concurrir todos los ciudadanos, tomando parte en la elección de delegados para las Asambleas legislativas, es necesario que éstos representen claramente la voluntad de la mayoría del país, porque si no carecerían de autoridad para poder afirmar que representan á la nación. Y así los adversarios del gobierno republicano en Francia han podido decir, como indica Coutant, que hasta 1893 la República no había sido por ella reconocida, pues sumadas las abstenciones á los votos obtenidos por la minoría, ascendían á mayor número que la mayoría, según cálculo de M. Félix Moreau (1), no obteniendo la sanción de la mayoría de los electores inscriptos hasta las elecciones que se verificaron *en aquella fecha*.

Per o ese mismo pernicioso ejemplo se viene repitiendo con frecuencia en todas partes, siendo preciso estimular al cuerpo electoral por la propaganda activa, por la persuasión y por cuantos medios puedan influir en él, para sacarlo de su apatía y hacerle abandonar el retraimiento á que inconscientemente se entrega, llevando á su espíritu el convencimiento de que el derecho electoral le pone en condiciones de ejercer la función más preciada para el ciudadano, y que más le dignifica, permitiéndole intervenir por medio del sufragio en el gobierno de la nación.

Es, pues, necesario acabar con la indiferencia del cuerpo electoral; hacerle reaccionar y sacarlo del abandono á que desdeñosamente se entrega, para que la representación parlamentaria sea una verdad, si no se ha de poder decir con

---

emisión del sufragio de los ciudadanos un gran número de éstos se abstiene de votar? Esta masa silenciosa de abstencionistas es para el Gobierno lo desconocido, y en lo desconocido está el peligro». (*Le vote obligatoire.*)

(1) *Revue politique parlementaire*, 10 Janvier 1896.—*Le vote obligatoire, principe et sanction.*

Benoist que «las abstenciones crecen y minan de todas suertes la mayor parte de las elecciones, condenando las mayorías á no ser más que aparentes, y las Cámaras fantasmas» (1); ó con Saint-Girons, que «con la abstención, el Gobierno representativo deja de ser sincero y nacional, para llegar á ser, en manos de una minoría turbulenta y sin escrúpulos, instrumento de opresión sobre la mayoría que se calla» (2).

Y si la abstención es mala y peligrosa en los gobiernos monárquicos y organizaciones aristocráticas, lo es aún mucho más en las democracias y repúblicas, y en general en todos los en que impere el régimen representativo, que descansa necesariamente en el principio de la representación nacional, y éste sería falseado si no tuviera la sanción de la mayoría del cuerpo electoral; porque ¿á nombre de quién los poderes públicos gobernarían si las mayorías que los autorizan no representaran, en realidad, más que á la minoría del país? Caería entonces por su base la tan conocida fórmula de la escuela democrática de «el gobierno del pueblo por el pueblo», si la mayoría no le diera su representación.

No se puede negar que el régimen representativo y parlamentario, para que no sea una ficción, necesita que la representación en que descansa, como consecuencia de la soberanía nacional, sea legítima, y no lo sería sin la sanción de la mayoría de los ciudadanos que tienen derecho á intervenir por medio del voto en las funciones públicas, y por eso Fermeil dice que «el sufragio universal, que en estado normal es una ficción constitucional, llegaría á ser por la abstención una mentira y una verdadera mixtificación» (3).

---

(1) Charles Benoist, *Revue de Deux Mondes* de 1885.—*De l'organisation du suffrage universel*.

(2) *Manuel de Droit constitutionnel*, pág. 163.

(3) Este escritor añade: «La base misma del régimen representativo quedaría quebrantada, puesto que la minoría se encontraría en condiciones de imponer la ley á la mayoría, y este régimen perdería de un solo golpe la autoridad sobre los regímenes autoritarios y aristocráticos.» (*Les principes de 1789 et la science social*, pág. 124.)



Es, pues, indudable que la abstención política de los ciudadanos es altamente perjudicial al Gobierno del país y á la nación misma, si se ha de evitar que los menos se impongan á los más, y que las elecciones sean producto del engaño y de la falsía, obra exclusiva de los políticos de oficio, de los munidores y caciques, que, aprovechándose de la indiferencia del cuerpo electoral, las manipulan á su gusto, sin el freno que les podrían imponer los hombres de bien, los ciudadanos honrados, que, dedicados á sus negocios, no se toman la molestia de votar, infiriéndose grave daño á sí mismos, que más tarde lamentan, si del Parlamento salen leyes que perjudican sus derechos, por no tener en él quien los represente y defienda.

Pero obsérvase con verdadera zozobra que el abuso de las abstenciones es cada día mayor, por lo que es necesario pensar seriamente en la manera de evitarlas, dedicándose los Gobiernos y hombres de ciencia á ponerles remedio y recordar á los ciudadanos que si el sufragio, con relación al individuo, es un derecho, es á la vez una función social que el Estado organiza y cuyo ejercicio no debe rehuir. Mas reconocemos que es una cuestión muy difícil de resolver y acerca de la que la opinión de los tratadistas está muy dividida, no habiéndose encontrado hasta ahora la manera de darle solución satisfactoria, aunque la mayor parte se inclinan á hacer el voto obligatorio, con sanción penal para los que eludan su emisión cuando la Patria llame á los ciudadanos á elegir quien los represente en las Asambleas legislativas.

## IX

Es un principio jurídico universalmente reconocido que el hombre puede renunciar al ejercicio de su derecho en cuanto representa un beneficio de carácter singular, que sólo á él mismo interesa; pero que no puede eludir de igual modo

el cumplimiento del deber, porque constituye para él una obligación con relación á los demás, á la que no es lícito sustraerse (1).

Conforme con este principio, se observa que si el sufragio político es un derecho inherente á la cualidad de hombre, pero de naturaleza especial por estar limitado á la ciudadanía, se convierte al ponerlo en ejercicio en una función social que el Estado regula por medio de la ley, y es, bajo este segundo aspecto, un deber que liga al ciudadano á la sociedad en que vive y le obliga á tomar parte en las funciones electivas emitiendo su voto, sin poder rehuir la responsabilidad que le crea la necesidad de intervenir activamente en la organización de los poderes públicos (2).

Y es indudable, como hemos indicado, que la abstención electoral no se puede legitimar, ni aun disculpar, y que el ejercicio de los derechos políticos crea al ciudadano deberes respetables, así para con sus semejantes como para con el Estado, constituyendo el abandono una verdadera falta, ya que no un delito, por lo menos de orden social, que merece correctivo.

Por eso no rechazamos en principio el reconocimiento de esta ineludible obligación, antes bien convenimos en que su incumplimiento causa más daños y produce á la sociedad más peligros que la inobservancia de la ley con relación á otros muchos preceptos, que, por ser de carácter privado, no perturban el orden social, ni perjudican tanto al Estado como los que afectan á su propia organización y al funcionamiento de sus organismos.

---

(1) *Rossi* dice que «el derecho las más de las veces puede dormir impunemente; el deber no duerme jamás; el deber vela siempre, su obligación está siempre viva, no es posible desconocerla». (*Cours de Droit constitutionnel*, tomo II, págs. 83-84.)

(2) *Villiaumé* opina que el voto de los ciudadanos debe ser obligatorio, porque es un deber á la vez que un derecho. «Cada individuo se encuentra ligado bajo este doble concepto, dice *Rousseau*, como miembro de su soberanía con relación á los particulares, y como miembro del Estado con relación al Soberano.» (*La politique moderne*.)

No se nos ocultan ¿cómo se nos han de ocultar? los razonamientos que abonan la declaración del voto obligatorio como la última palabra de la ciencia política y la tabla de salvación á que se acogen los publicistas y hombres de Estado para combatir la abstención y los funestos efectos que en la vida pública produce la apatía y abandono del cuerpo electoral; pero el simple precepto de la ley nos parece insuficiente, porque por sí solo no basta para llevar al ciudadano al cumplimiento del deber, ni para persuadirle del daño que á sí mismo se causa con no preocuparse de las funciones públicas más que para criticar á los gobernantes que hacen mal uso de la delegación que se les confía.

Que el ejercicio del derecho electoral obliga es incuestionable; pero que el voto sea obligatorio es cuestión ampliamente discutida por los más insignes tratadistas de Derecho público, que se agita en estos momentos en todas partes y es objeto de grandes polémicas y de profundas meditaciones, sin que los sabios acierten á resolverla con el convencimiento de haberle dado solución satisfactoria.

Stuart-Mill ha dicho que el voto debía ser obligatorio (1), y después de él son muchos los publicistas que han tenido la misma opinión, ofreciendo pocas dificultades la aceptación del principio, que en realidad tiene escasos contradictores.

Beernaet afirma que «el derecho electoral es más bien un deber que la ley impone á todos» (2), y lo mismo opinan los autores que hemos citado al hablar de la abstención; pero todo esto no pasa de ser una ficción, porque ¿qué importa que la ley obligue á votar, si el elector tiene en su mano el medio de burlar este precepto?

(1) Obra citada.

(2) «La ley que se impone á todos debe ser hecha en interés de todos, y, por consecuencia, los electores llamados á elegir diputados que habrán de hacer la ley no obran solamente para ellos, sino también para los que no votan.» (Discurso pronunciado en la Cámara de Representantes de Bélgica en 1893.)

¿No hemos dicho que, por muchas y muy respetables consideraciones, el voto debe ser secreto, para garantir la libertad é independencia del elector? Pues, entonces, la obligación de votar, esto es, de emitir el voto en favor del candidato que merezca su predilección, no existe. Se le podrá obligar á presentarse en el colegio electoral; se le compelerá á depositar en la urna un boletín; pero á dar su opinión, á votar, eso no es posible, porque es un acto potestativo y libérrimo de su voluntad, que nadie puede cohibir; deduciéndose de esto, como consecuencia indeclinable, que los que consideran el sufragio más como una función social que como un derecho, no están absolutamente en lo cierto, porque la práctica demuestra que la función tiene que limitarse puramente al acto de cumplir el precepto legal, pero no al de la emisión del voto, en el que el elector pone en ejercicio su voluntad, realizando un derecho inalienable que nadie puede coartar (1).

Por consiguiente, si no nos hemos de engañar, si no hemos de vivir en esta perpetua ficción, que tanto daña y perjudica al régimen representativo, tenemos que reconocer y aceptar como inconcuso el principio de que la manifestación de la voluntad del elector por medio del boletín que deposita en la urna es un acto libérrimo en el que no es dado intervenir; un derecho sacratísimo, que nadie puede desconocer, ni cohibir; de lo contrario, sería preciso decretar el voto público, como consecuencia precisa del sufragio obligatorio.

Coutant, que patrocina la aplicación de este principio, ha dicho que «si es un deber en el elector votar, no se le puede obligar á que exprese su opinión, porque eso sería atentar á la libertad del pensamiento. El voto obligatorio no puede tener como consecuencia forzar al elector á votar contra su

---

(1) *Posada* dice que el voto arrancado por la fuerza de la ley será el voto más propicio á la venta y á la componenda inmoral, á la corrupción en suma. (*El sufragio.*)

opinión; pero eso se salva fácilmente depositando en la urna un boletín en blanco» (1).

Beernaert añade que «nadie puede impedir al elector usar de su derecho en esta forma, puesto que el voto es secreto. El boletín blanco, sobre todo cuando se deposita en gran número, puede tener una significación política que es perfectamente comprensible. Hay casos en que sería una manifestación del espíritu público» (2).

Bardoux dice que «votar en blanco no es una verdadera abstención; que meter en la urna un boletín blanco es votar» (3).

Pero M. Sarcay, con muy buen sentido, contestando á Paul Laffite, partidario del voto obligatorio, exclama: «¿De qué sirve la papeleta en blanco, si no se cuenta en el escrutinio de votos emitidos?» (4).

De las opiniones expresadas se deduce claramente que si el voto debe ser obligatorio y el Estado puede castigar su no emisión, imponiendo la sanción y fuerza coercitiva de la ley al ciudadano que falte á este deber, en cambio, es libérrima la voluntad de no expresar su opinión, votando en blanco, lo que equivale á no votar y á burlar este precepto. ¿Qué es, pues, lo que se prefiere? ¿Que prevalezca la ficción que, cual antigua fórmula romana, obliga al elector á depositar en la urna un papel en blanco, ó el reconocimiento del derecho de votar ó no, según las determinaciones de su conciencia, aunque haciéndole comprender que falta á sus deberes de ciudadano rehuyendo la responsabilidad moral que le obliga á tomar parte en las funciones públicas? El Estado, la sociedad y sus ciudadanos tienen derecho á pedirle que vote; que se interese con su sufragio por el bien de la nación; que intervenga en la elección de los delegados

---

(1) *Le vote obligatoire.*

(2) Discurso citado.

(3) Proposición de ley del 13 de Julio de 1880.

(4) Obra citada.

que en el Parlamento han de discutir y votar las leyes; que contribuya á elegir los más probos y los más honrados, para evitar que, con su abstención, se impongan los menos á los más y sean elegidos los menos dignos y menos aptos para el cargo que se les confía (1).

Sensible, muy sensible es que el abandono, la indiferencia ó el escepticismo del cuerpo electoral, si no el descorazonamiento ó el temor, produzcan ese inmenso número de abstenciones, que llegaron á alarmar la opinión por las funestas consecuencias que pueden ocasionar en el porvenir; pues acaso no esté lejano el día en que los partidos extremos, aquellos que discuten la propiedad y la familia, pretendan aprovecharse del retraimiento de gran parte del cuerpo electoral para imponer su voluntad á la nación, y entonces sería tarde para lamentar el mal, y los abstencionistas comprenderían el perjuicio que con su apartamiento de la vida pública se habían causado á sí mismos y á la sociedad de que forman parte, porque verían hollados sus derechos y todo absolutamente correría peligro.

No hablemos de los progresos alcanzados por el sufragio obligatorio; reconocemos que esta tendencia se va imponiendo en todas las naciones, aunque para la elección de las Cámaras políticas no haya sido aceptada hasta ahora más que en Bélgica, donde, para hacerlo más imperativo, se ha establecido la sanción penal (2); pero ¿qué importa que el principio se reconozca como necesario y que la ley le dé cabida en sus prescripciones, si la sanción es ineficaz y el elector tiene en su mano burlarlo?

Naciones que en su Constitución ó leyes orgánicas consignan el voto obligatorio hay varias: México, la república

---

(1) *Pericles* decía: «Todo ateniense que descuide el tomar parte en los negocios públicos falta á sus conciudadanos». (*Laveleye, Le gouvernement et la démocratie*, pág. 306.)

(2) Recientemente se estableció también en Austria y concluye de ser ensayada sin grandes resultados.



del Salvador, Costa Rica, Venezuela y algunos cantones suizos, como los de Uri, Neufchatel, Oqwenden, Nédwanden, Glaris, los Appenzelle (Rodes exterior é interior) y Zul; pero sin sanción que castigue su inobservancia, por lo que queda convertido en un simple precepto de carácter moral, más que en una prescripción legal (1).

Hay otras en las que su falta de cumplimiento se castiga con una multa, como Dinamarca, Bulgaria, Suiza, en la que el voto obligatorio es muy antiguo, conociéndose ya en algunos cantones en la Edad Media, donde la falta de asistencia al Lendgemande, gran Asamblea que se celebraba anualmente, era penada con una multa, que en Nedwanden y Appenzelle (Rodes exterior) era de 5 francos y en Glaris de 2; pero después la Constitución quitó la sanción, dejando sólo subsistente el principio.

En la actualidad el voto es sólo obligatorio y se pena la abstención inmotivada con la multa de 70 céntimos en el cantón de Sabuere; con un franco en Zurich, para las elecciones comunales, y en Thurgovie; con 1 á 4 francos en Argovie; con 2 en Schaffouse y Saint Gall; pero dice M. Deploige, hablando del voto obligatorio en este cantón, que «el buen resultado que produjo, más que á la multa, se debe á la grán intensidad de vida política que hay en él, por la fuerte organización de los partidos y la activa propaganda de la prensa, pues la lucha electoral llega á ser tan viva que les sería muy difícil á los electores permanecer neutrales, sin manifestar sus simpatías por uno de los partidos contendientes, debiéndose á esto que el número de abstenciones sea escaso y muy reducido el de las papeletas en blanco» (2).

No puede dudarse que el pueblo suizo, por las condiciones especiales de su raza, por la participación que el ciudadano toma en la vida social y por lo mucho que se preocupa

---

(1) *Deploige, Le vote obligatoire en Suisse*, pág. 78.

(2) Obra citada.

de que la gestión de la vida pública se haga con el concurso de todos, es el que está más preparado para el ejercicio del sufragio obligatorio, que encarna en sus costumbres y manera de ser. El simple precepto de la ley, aun sin sanción penal, basta para que todo ciudadano suizo se crea en el deber imperioso de emitir su voto, á fin de no eludir la responsabilidad de tomar parte en la vida nacional: es, en una palabra, como dice Deploige, «una evolución natural, una etapa normal del desenvolvimiento democrático, que en Suiza tiene lugar» (1).

Pero donde el sufragio obligatorio funciona legalmente y con carácter imperativo es en Bélgica. M. Deker hizo las primeras tentativas para llegar á él en 1858, presentando en la Cámara de Representantes una proposición de ley que por el momento no dió resultado; pero habiendo continuado la propaganda activa en la prensa y en el Parlamento, el 24 de Mayo de 1893, el Presidente del Consejo de Ministros, M. Beernaert, presentó un proyecto de ley proponiendo el voto obligatorio, y pronunció en su favor un notable discurso, después del que se aprobó sin gran discusión, acordando que formase parte de la Constitución.

Desde entonces viene rigiendo en Bélgica con buenos resultados; pero hay que tener en cuenta que en este país el régimen representativo tiene hondas raíces, y que tanto por su espíritu trabajador é industrial, como por su cultura é instrucción, está perfectamente preparado para el ejercicio de los derechos políticos; y basta la agitación electoral que se produce en los partidos, y la lucha que se entabla entre los candidatos que se disputan el triunfo, para interesar vivamente en ella á los ciudadanos y evitar inmotivados retraimientos.

La sanción con que en Bélgica se pena la abstención tiene principalmente por base la multa, que es de 1 franco con reprehensión en la primera; de 2 á 35 en la segunda, durante

---

(1) La misma obra.

seis años; pero sin que se pueda acordar la prisión subsidiaria por falta de pago. Con la misma multa se castiga la tercera en el período de diez años; pero acordando que el nombre del elector abstenido se fije en un cuadro, que durante un mes se expondrá al público en la fachada de la casa municipal á que corresponda su domicilio. Y, por último, la cuarta abstención de los electores en el período de quince años se pena con la multa expresada y con la privación del derecho electoral durante diez, sin que en este tiempo puedan recibir ningún nombramiento, promoción ó distinción del Gobierno, ni de las administraciones provincial y municipal.

Hemos querido indicar detalladamente la sanción con que en Bélgica se pena el retraimiento electoral, por estar en ella el voto obligatorio legalmente organizado, á fin de poder llamar la atención acerca de lo difícil que es en la práctica dar forma á este precepto, al que se acogen los publicistas y pensadores para poner coto á la creciente abstención de los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas, que pone en peligro el sistema representativo, socavando sus cimientos; porque si el país no se interesa en la elección de representantes y no votan más de la mitad de los electores inscriptos en el censo, ¿cómo se puede sostener que las Cámaras son la representación de la patria? Nadie, por tanto, tan interesado como los amantes del régimen parlamentario en que los ciudadanos cumplan con el deber político de votar para que las Asambleas legislativas sean no sólo la representación, sino la expresión sincera del estado político de la nación. Por consiguiente, es necesario combatir con energía la indiferencia del cuerpo electoral y su abstención de las funciones públicas; pero ¿se conseguirá interesarle en ellas declarando el voto obligatorio y penando su incumplimiento con la sanción que establece la legislación belga?

Nos basta la simple exposición del sistema para comprobar su ineficacia, si no su ridiculez, que tanto perjudica á la ley, restándola autoridad y prestigio. ¿Puede considerarse en serio como sanción que obligue al elector á salir de su retrai-

miento la multa de una peseta? (1). ¿Puede aceptarse como pena que corrija al ciudadano apático ó desdeñoso que se fije su nombre al público por un mes como infractor de la ley electoral? (2). ¿No se convertirá en muchos casos en estímulo para los que quieran hacer alarde de su indiferencia ó desprecio por el ejercicio de las funciones políticas? ¿Qué le puede importar al elector indiferente que sus conciudadanos sepan que no hizo uso del derecho electoral? ¿Qué castigo de orden moral es hacer público lo que seguramente no oculta, si de ello no hace alarde? Al contrario, se le facilitará el medio de que se sepa que no se ha querido interesar en la lucha electoral, y eso, en lugar de restar prosélitos á la abstención, se los aumentará, porque los neutros y descreídos que deseen que sus nombres salgan de la obscuridad buscarán en el retraimiento político la notoriedad necesaria para que se les haga figurar en el cuadro municipal como rebeldes al cumplimiento de sus deberes de ciudadanía.

Y en cuanto á que se borre del censo electoral durante diez años al elector que por cuatro veces en el período de quince haya reincidido en no emitir su voto, ¿qué le puede perjudicar que se le prive de un derecho de que no hace uso? Antes bien le agradará que se le ponga en condiciones de no ser molestado, ni castigado por su apatía é indiferencia electoral.

De modo que tampoco esta sanción resultaría eficaz para corregir la abstención; y respecto á la multa, ¿qué eficacia puede tener, si la misma ley prohíbe que para hacerla efec-

---

(1) *Posada*: «El acicate ó latigazo de la multa de una peseta ó más no creo sirva para despertar grandemente los ánimos del elector frío y apático y menos los del pesimista y desengañado». (Obra citada, pág. 50.)

(2) El mismo autor: «Sin duda no está bien que el sufragio se abandone por frialdad, por pereza, por desesperado pesimismo, por desprecio de la cosa pública; pero no puede en rigor creerse que la frialdad y la pereza política se transformarán en calor y actividad y que el pesimismo y el desprecio se aniquilarán porque se conmine al elector frío, perezoso y pesimista con una pena» (págs. 54 y 55).

tiva se pueda imponer la prisión subsidiaria? ¿Se va á desposeer de bienes de fortuna al que no los tiene, si carece de ellos el elector moroso y descuidado? Y si los tiene, ¿qué le puede importar el pago de una peseta? Pero, además, ¿qué procedimiento para cobrarla es posible, cuando la abstención del cuerpo electoral se eleva en casi todas las naciones al 40 por 100? De suerte que la multa resultará en unos casos ineficaz, en otros ridícula, y siempre insuficiente y baldía para corregir el retraimiento electoral (1).

Una sola sanción de las que figuran en el cuadro de penas establecido en Bélgica para corregir la abstención nos parece justa, si no eficaz: la que priva al elector á quien se borra del censo electoral de que pueda, durante el tiempo de la suspensión de su derecho, recibir ninguna gracia ó nombramiento del Gobierno central, ni de las administraciones provincial y municipal, pues es natural que á los que faltan al cumplimiento de sus deberes de ciudadano se les nieguen los favores oficiales, porque quien no contribuye al funcionamiento de los organismos del Estado no debe participar de sus beneficios.

Pero sin duda por la dificultad de hacer prácticamente obligatorio el voto es por lo que las naciones del viejo y Nuevo Mundo se muestran reacias á aceptarlo y rehuyen darle cabida en su legislación electoral como precepto imperativo que ponga remedio al indiferentismo político, cada día más alarmante y peligroso para los poderes públicos, y sin que de él se vean libres los pueblos que, por sus instituciones democráticas, más vivo debían tener el sentimiento de la ciudadanía y el cumplimiento de sus deberes cívicos.

Así vemos que la republicana Francia, que fué la primera en proclamar los principios en que se basan las modernas conquistas liberales que sirven de fundamento al reconoci-

---

(1) *Posada*: «En cuanto á la multa, en cualquiera de sus formas, los defensores del voto obligatorio encuentran que es degradante para el sufragio, además de ser ineficaz». (La misma obra, pág. 59.)

miento de los derechos del hombre, proclamados por la Revolución, no ha podido llegar, tras las muchas tentativas que se hicieron y las múltiples proposiciones presentadas al Parlamento por hombres eminentes (1), de notoria influencia política, á que las Cámaras acordaron el voto obligatorio para las elecciones legislativas. Es de esperar, sin embargo, que con los persistentes trabajos que en su favor se continúa haciendo se llegará á encontrar la fórmula que haga aceptable este principio, para que forme parte de la ley, por lo menos como prescripción de carácter imperativo que recuerde á los electores el deber de ejercitar su derecho, á fin de intervenir por medio del voto en las funciones del Estado.

De suerte que, en la necesidad de poner remedio á la abstención, cada día mayor y más alarmante, todos los tratadistas de Derecho público están conformes en que el ciudadano tiene el deber de ejercitar el derecho electoral, llegando, si es preciso, hasta hacer el voto obligatorio, como precepto cuyo cumplimiento no debe excusar. Pero lo difícil es hacerlo efectivo y conseguir que los electores abandonen el retraimiento, porque, como se ha podido observar, los procedimientos hasta ahora ensayados no dan los resultados deseados, pues si en Bélgica y algunos cantones suizos la cifra de las abstenciones ha disminuído, se debe principalmente, como dice Deploige (2), más que á las prescripciones de la ley, á las costumbres públicas y á la activa propaganda de los partidos políticos.

Esto nos induce á creer que la ley puede consignar este principio, á lo menos como precepto de orden moral, por el deber cívico que tiene el ciudadano de emitir su voto cuando la nación se lo pida, y aun recurrir á todos aquellos es-

---

(1) *Castellane, Vallon, Pradie, Laroche, Fombers, Pieyrie, Lelellier, Gautier, Baudier* y otros muchos diputados han presentado al Parlamento diversas proposiciones de ley en favor del voto obligatorio, prohibiendo diferentes medios de sanción para hacerlo efectivo, sin que la Cámara haya llegado á aprobar ninguna.

(2) Obra citada.



tímulos de carácter político que puedan influir en el elector para impulsarle á ejercer el derecho electoral, pero sin expresa sanción penal, pues ya hemos visto que los varios sistemas ensayados no han dado resultado y son insuficientes para corregir la abstención, ni aun para disminuirla; aparte de que, según el distinguido publicista Sr. Posada, puede en muchos casos resultar inmoral el obligar al elector á votar, cuando no ha podido formar conciencia exacta de la opinión que ha de emitir (1).

Creemos, sin embargo, que lo que no se pueda conseguir por imperio de la ley, se podrá obtener más fácilmente preparando al ciudadano por la instrucción y cultura social para las funciones públicas, é interesándole en ellas no sólo por la reforma de sus costumbres cívicas, sino por la activa propaganda de los partidos, la difusión de las ideas por medio de la prensa y la lucha política vigorosa, que saque al cuerpo electoral del retraimiento y le interese en el triunfo de la candidatura que prohije, sin perjuicio de privarle, como en Bélgica, de todos aquellos beneficios que los poderes públicos le pueden conceder si persistiera en su injustificada abstención, que tanto daño causa al Estado y á la misma representación parlamentaria.

Estos recursos fueron ensayados con muy buen resultado en algunos cantones suizos, como dice Deploige (2), con relación especialmente al de Saint-Gall, donde las abstenciones y papeletas en blanco llegaron á ser muy reducidas, consiguiendo que votase más del 87 por 100 de los electores

---

(1) «Si el elector, legalmente capaz, es de hecho incapaz de votar, por cuanto no puede formarse idea de lo que el deber de votar significa, ¿no es inmoral incitarle á votar sin conciencia y sólo por el acicate de la pena?» (Obra citada, pág. 54.)

Y á continuación dice el mismo autor: «La lógica de la Psicología lleva á pensar que el elector obligado á votar lo hará de cualquiera manera, por salir del paso, y si la ocasión se presenta, saldrá del paso explotando la pasión política, que con tanta diligencia conquista el voto donde quiera que lo encuentra y como quiera que sea» (pág. 55).

(2) Obra citada.

inscriptos; y no hay razón para que no produzca el mismo resultado en todas partes, si por la instrucción y la persuasión se les llega á convencer del imperioso deber en que están de interesarse en la vida pública cuando la nación reclame su concurso para elegir á quien les represente en el Parlamento, haciendo uso del derecho que la ley les concede.

## X

Otra nueva institución de carácter político hemos de analizar brevemente, que los tratadistas de Derecho público estudian con empeño, creyendo encontrar en ella el medio de interesar más directamente al ciudadano en el gobierno del país, y dar con su intervención mayor autoridad y prestigio á los acuerdos de las Asambleas legislativas, sometiendo al *referendum* las leyes en ellas votadas, cuando por su importancia y gravedad interesan vivamente á la Nación.

Es esta institución la que mejor representa el sentido verdaderamente democrático, y se practicó en Suiza, con buen resultado, cuando se consultó al pueblo sobre cuestiones graves que despertaban grande interés nacional; pero aún no fué aceptada como elemento político por los Estados europeos y americanos para cooperar con el Parlamento á la aprobación y sanción de las leyes.

Los adversarios del *referendum* le consideran, si no contrario, por lo menos deprimente del régimen representativo y parlamentario, pues la lógica exige que los representantes que el pueblo elige para formar las Cámaras legislativas decidan libremente, en virtud del mandato que de él han recibido, ya que, según frase feliz de un ilustre publicista, «no puede él mismo hablar por su boca y querer por su voluntad».

Esta observación puede ser justa tratándose del *referendum* de ratificación ó *post legem*, pero no lo es si se refiere al de *consultación* ó *ante legem*, porque entonces no lesiona ni

amengua lo más mínimo la representación que del pueblo recibieron los miembros de la Asamblea legislativa.

También lo impugna por su semejanza al plebiscito, que tan funestos resultados produjo cuando fué ensayado en la vecina República; pero los que así opinan confunden el *referendum*, que con tanto éxito se practicó en la democrática Suiza, con el plebiscito aplicado en Francia, á la sombra del que dió Napoleón el golpe de Estado proclamándose emperador.

De aquí que sus adversarios digan que el *referendum* conduce al cesarismo y socava las libertades públicas; pero no se fijan en que ésta es una institución eminentemente democrática y la que más se acerca, por su carácter y manera de ser, al gobierno del pueblo, fórmula á que se encaminan los demócratas que, siguiendo las doctrinas de Rousseau, tienen más fe en la intervención directa del ciudadano en el gobierno de la nación que en la delegación representativa. No aspiran, sin embargo, á tanto los defensores del *referendum* facultativo, al que no conceden más alcance que el de someter al sufragio del cuerpo electoral el conocimiento de un asunto determinado, que se preste á una contestación afirmativa ó negativa y para cuya votación no sean necesarios conocimientos técnicos.

Por eso Numa Doz dice que «el pueblo suizo se ocupaba poco con el *referendum* de cuestiones personales. Comprende que es dueño de sí mismo; que los hombres que ha llevado al poder no pueden ejercer más que una influencia muy moderada sobre la marcha de los negocios; su gobierno es, por tanto, á sus ojos de un carácter esencialmente impersonal» (1).

No es de este momento examinar las buenas ó malas cualidades de esta institución, por no consentirle la índole de este trabajo, para que pueda ser aceptada como elemento necesario al régimen político en que viven las naciones don-

(1) *Duthoit*, obra citada, pág. 107.

de impera el gobierno representativo, porque si es un organismo que en la República Helvética ha producido buenos resultados, débese principalmente, según Deploige (1), no sólo á la manera de ser del pueblo suizo y á su educación política para el ejercicio del *referendum*, sino á los progresos que en él realizan los principios democráticos, cada día más arraigados en sus costumbres. Por eso se ha podido practicar sin que haya producido la menor perturbación, y sin que las consultas que á la nación se hicieron, como afirma un estudioso observador de la aplicación de este sistema, hayan ocasionado desórdenes ni violencias de ninguna clase (2).

Débese también á que los poderes públicos no han abusado de él, empleándolo sólo en casos muy extraordinarios, que interesaban vivamente á la nación, á fin de que el estímulo del cuerpo electoral se despertara más espontáneamente, impulsando á los ciudadanos á emitir con entusiasmo su voto, y á que, cuando se consultó al pueblo, fué siempre sobre asuntos precisos y bien definidos, para que el elector comprendiera fácilmente el alcance de la pregunta y pudiera sin vacilar contestar afirmativa ó negativamente.

Pero influye, sobre todo, en el buen éxito que el *referendum* político alcanzó en Suiza el acentuado amor de este pueblo á las instituciones democráticas y á su directa intervención en el gobierno del país, sin que por esto las Asambleas legislativas se crean cohibidas en su independencia y libertad para votar las leyes, siendo de este modo el *referendum*, en el sistema parlamentario de aquella democrática república, como dice Laveleye, «una especie de Consejo de revisión que casa ó ratifica las decisiones de la Asamblea legislativa, después de un largo y nuevo debate,

---

(1) *Le referendum en Suisse.*

(2) *P. Hymans, Extrait de la Revue de Belgique*, citado por Signorel en su obra *Etude de la législation comparée sur le referendum législatif*, página 339.

transportado al *forum*» (1), ó según Curti, «la adaptación del Landesgmeinde á las condiciones de la vida política moderna» (2).

Pero ¿podrá esta institución, que en Suiza produce tan excelentes resultados, ser transportada al régimen político de otras naciones, aun de aquellas en las que más progresos hacen las ideas democráticas? Los más entusiastas defensores del *referendum* no se atreven á afirmarlo, porque se necesita para su aplicación un concurso de circunstancias que han convertido aquel país en terreno apropiado para que, lentamente y sin violencias, haya ido encarnando en sus costumbres y adaptándose á su manera de ser, no pudiendo asegurar, como muy acertadamente dice Duthoit, que sea viable en otro sin la necesaria preparación para recibirlo (3).

Coinciden con este notable publicista todos los que de esta institución se ocupan, y unánimemente afirman que su aplicación requiere condiciones especiales, sobre todo en las naciones en que impera el régimen monárquico (4), y aun en las repúblicas representativas, que no propenden al gobierno de la democracia directa, necesitando ser previamente preparadas por la educación política del ciudadano y reforma de sus costumbres, á fin de que pueda intervenir libremente y con conciencia de sus actos en la consulta que al pueblo se haga de las resoluciones legislativas. Y por ahora

---

(1) *Le gouvernement dans la démocratie*, tomo II, pág. 56. Este mismo autor dice que «el *referendum* entrega directamente la confección de las leyes á la decisión del pueblo y permite á una nación entera legislar, como en otro tiempo un pequeño grupo de hombres legislaba en la plaza pública de la ciudad ó en los Campos de Mayo de las tribus germánicas». (Obra citada, tomo II, pág. 146.)

(2) *Geschichte der sveizerischen Volksgesetz gebund*. Zurich, 1885.

(3) *Le suffrage de demain*, págs. 95 y 96.

(4) Posada dice, refiriéndose á Laveleye, que «en las monarquías constitucionales el *referendum* no se podría aplicar sin peligro, á no ser en virtud de una resolución voluntaria del monarca, y en caso de conflicto entre las dos Cámaras, tal vez sería aplicable en el caso de que el monarca prefiriese apelar al pueblo á negar su sanción á una ley votada por la Cámara». (*El sufragio*, pág. 83.)

no están las naciones del viejo ni aun las del nuevo continente en condiciones de aspirar á tan democrática reforma, pues si la actual legislación electoral es deficiente para la elección de representantes, ¿cuánto más no lo sería si los electores tuvieran que contestar á una consulta sobre cuestión grave que afectara al interés nacional?

Y no basta que los partidarios de esta institución (1) digan que es más difícil votar con acierto cuando se trata de personas que cuando se decide sobre cosas que interesan á todos los ciudadanos de igual modo y sin la pasión de partido ó la lucha de ambiciones personales; porque, por muy sencilla y concreta que la consulta sea, y aunque para contestarla no se necesiten conocimientos especiales, siempre la falta de instrucción y estudio de los problemas administrativos ó políticos que sean objeto de ella dificultará la votación en sentido afirmativo ó negativo.

Laveleye sostiene, sin embargo, que «el *referendum*, mejor que el sufragio universal, es una escuela de educación política para el ciudadano, porque cada ley sometida á su voto va precedida de la exposición del motivo que la hace necesaria, para que sea aceptada ó rechazada» (2). Verdad es que el elector, libre de la presión que en él ejercen los estímulos políticos cuando se trata de la elección de personas, se siente menos cohibido y más dueño de sí mismo para poder votar conscientemente; pero esto no se puede conseguir sin el hábito de intervenir en las resoluciones que interesan al bienestar de la patria, para lo que, como hemos indicado, se requieren condiciones apropiadas, que aún no existen en pue-

---

(1) *Laveleye*: «Caso raro y á primera vista inexplicable es que el mismo sufragio universal, que persiste en elegir radicales, rechace frecuentemente lo que ellos votan. Esto consiste en que la elección de personas obedece principalmente al interés de partido, y el *referendum* juzga sin pasión cada medida que se le propone por sí mismo y sin más que á la conveniencia de que sea ó no aceptada». (Obra citada, pág. 158.)

(2) La misma obra.



blos en los que hacen grandes progresos las ideas democráticas (1).

Por eso no creemos que el *referendum* sea, por ahora, aceptado en las naciones europeas para que complemente el sistema parlamentario, porque antes es preciso que encarne en las costumbres públicas, á fin de que su aplicación no sea peligrosa; pero le consideramos, no obstante, como un gran progreso en el derecho político, y hasta una adquisición saludable para el régimen municipal y provincial, pues las cuestiones locales interesan más directamente á los ciudadanos, están más al alcance de su inteligencia y son, por decirlo así, su alimento cotidiano.

De suerte que seguramente daría favorables resultados y serviría de escuela política á los electores que los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales les consultaran los asuntos de importancia y verdadero interés local, pues, como dice Laveleye, «el *referendum* ha demostrado ser más económico y descentralizador que los poderes públicos y Cámaras legislativas» (2).

Pero, además, no es nuevo en nuestras costumbres, ni tampoco en otras naciones, especialmente en la vecina república, donde en los últimos años del pasado siglo se ensayó el *referendum* en varias municipalidades por la propia iniciativa de las corporaciones locales, para resolver asuntos de grande interés comunal, á pesar de no estar aceptado por la legislación francesa, verificándose el escrutinio unas veces en la misma sala capitular y otras en edificios particulares para no darle carácter oficial (3); pero en todas estas ocasio-

---

(1) *Posada* dice, tratándose de los Estados Unidos, que «el *referendum* va arraigando poco á poco, no por afirmación dogmática, que la Constitución federal ignora, sino de un modo circunstancial y plegándose á las exigencias y necesidades de la vida política». (Obra citada, página 79.)

(2) Obra indicada.

(3) El Concejo municipal de Cluny consultó en 1838 á la pequeña villa de Saone et Loire sobre la contratación de un empréstito de

nes demostraron los pueblos consultados un alto sentido de gobierno para resolver con acierto las cuestiones que les fueron sometidas á votación.

Y, en nuestra patria, la Historia recuerda aquellas florecientes municipalidades de la Edad Media, en las que se encuentran antecedentes sobrados que legitiman esta institución, cuando á golpe de campana se reunía el Concejo en la plaza pública ó en el atrio de la iglesia para resolver por aclamación ó plebiscitariamente los asuntos que interesaban á la *república*, que así solían llamarse aquellos independientes municipios (1), tan celosos guardadores de sus libertades y franquicias, como bravos y arrogantes para defenderlas contra el que á ellas atentara.

No creemos, por consiguiente, inconveniente ni peligroso que se lleve el *referendum* á la legislación municipal y aun á la provincial, determinando con precisión los casos en que las corporaciones locales podrían someter sus acuerdos á la aprobación de los ciudadanos inscriptos en el censo electoral ó los en que se les consultase previamente para que su opinión les sirviera de precedente, y pudieran los Ayuntamientos y Diputaciones tomar decisiones acertadas, que no pugnarán con el resultado de la consulta sometida á la resolución del pueblo.

Éste sería el primer paso para que el *referendum* se fuera ensayando lentamente é hiciera su camino en la opinión,

---

30.000 francos para construir un cuartel, y el pueblo lo rechazó por una gran mayoría.

En la villa de Bagnols consultó el mismo año sobre la construcción de un mercado. En 1889 la Municipalidad de Rein preguntó á sus administrados si contratarían un empréstito para instalar un batallón, y poco después el Municipio de Bergerac invitaba al pueblo á dar su voto sobre el emplazamiento de un mercado para bueyes, etc.; siendo muchos los casos de este género que podríamos citar. *Duthoit, Le suffrage de demain.*)

(1) En los fueros de Oviedo y Avilés se emplea esta denominación, y en muchos antiguos documentos que se conservan en el archivo municipal de esta histórica villa se da con frecuencia este nombre al Concejo.

sirviendo de educación política al ciudadano, á fin de que, sin violencia, se fuera acostumbrando á intervenir en la gestión de los asuntos administrativos que le interesan más directamente y le son más peculiares. Pero sólo así se podría aceptar, por ahora, esta institución, que no sería extraña á nuestras añejas costumbres, si, volviendo la vista al pasado, se la busca en la intervención que el pueblo tenía en las decisiones del Concejo, cuando los municipios constituían un verdadero poder casi autónomo, y tenían grande autoridad y prestigio. Mas, para que arraigara en nuestro país, sería preciso darle una organización muy modesta y muy limitada, á fin de que no se abusara de ella y no se convirtiera en arma política, que utilizara el caciquismo local para imponerse á sus conciudadanos.

Para ello sería necesario tener en cuenta los precedentes citados y la legislación que regula el *referendum* en los cantones suizos, á fin de tomar de ella lo que la práctica haya sancionado como bueno y pueda adaptarse á nuestras costumbres y tradiciones, porque cada pueblo tiene su manera de ser, y no se puede prescindir de su carácter si la reforma ha de fructificar.

Pero como institución política que complementa y perfecciona el sistema parlamentario nos parece de todo punto inadmisibile, por ser su aplicación muy difícil en las monarquías representativas, como hemos indicado, y ocasionado á grandes peligros, no sólo por la perturbación que llevaría al cuerpo electoral, sino por los desórdenes y violencias que produciría, aunque se escatimara mucho su ejercicio, y sólo se le consultara cuando el Monarca juzgara conveniente oírle en casos muy extraordinarios, sobre asuntos de verdadera importancia y gravedad, para poder apreciar con certeza la opinión del país. Pues, como dice Laveleye, «el *referendum* tiene la ventaja de demostrar de una manera tranquila y seria dónde está la mayoría» (1), no habiendo, por consiguien-

---

(1) Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, tomo II, pág. 156.

te, nada más práctico para que sirviera de orientación al jefe del Estado, cuando la opinión pública estuviera vacilante ó incierta, ó los partidos políticos la explotaran convirtiéndola en espejismo que no permitiera apreciar la verdad.

Y hasta tal punto es esto cierto, que es frecuente el caso de que las agrupaciones políticas recurran en todas las naciones á la celebración de grandes manifestaciones populares, para demostrar que tienen á su lado la opinión (1), buscando de ese modo apoyo en esa especie de *referendum*, que no demuestra con precisión de parte de quién está la mayoría del país.

Pero el *referendum* político, como complemento de las resoluciones legislativas, precediendo á la sanción de las leyes, es una institución que se distancia tanto de nuestras costumbres y de tal modo choca con nuestros hábitos y régimen parlamentario, que no le creemos posible, no sólo porque mermaría ó por lo menos cohibiría las facultades del poder legislativo, restándole autoridad y prestigio, sino porque paralizaría la acción del ejecutivo, y sobre todo privaría á la Monarquía y á los altos poderes del Estado de uno de los atributos constitucionales que les son más preciados y esenciales.

Y como esta institución está en la infancia y sólo representa, por el momento, una generosa aspiración de la ciencia política para perfeccionar el sistema parlamentario en las naciones en que impere el régimen constitucional y representativo, creemos innecesario entrar en mayores desenvolvimientos acerca de la organización y aplicación del *referendum*,

---

(1) Este mismo autor dice que en 1884, para romper la oposición de la Cámara de los Lores á la nueva ley electoral, el pueblo ha celebrado una serie de *meetings*, especie de *referendum*, en los que se contaba el número de los concurrentes, para demostrar que la mayoría era partidaria de la reforma.

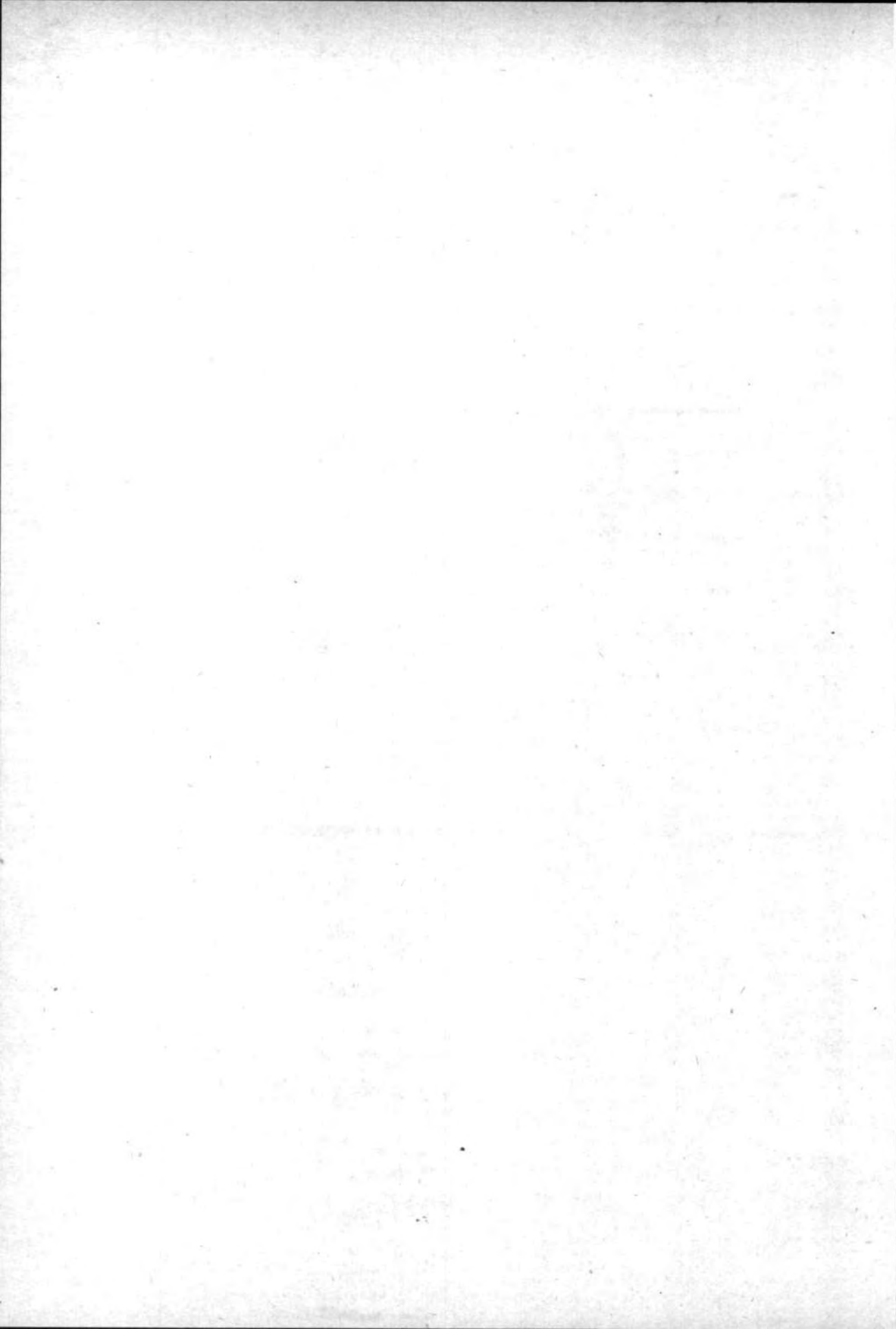
Y en el mismo año de 1884, los dos partidos que en Bélgica se disputaban el poder hicieron desfilar por delante del palacio real grandes manifestaciones de 60.000 y de 10.000 ciudadanos, para que se pudiera apreciar cuál de ellos tenía la mayoría del país. (La misma obra, tomo II, pág. 157.)

que será el ideal del porvenir en los pueblos que aspiren á ser gobernados democráticamente.

He concluído, señores Académicos; pero permitidme que no ponga fin á este trabajo sin dedicar algunas palabras al ilustre Presidente de esta docta Corporación, para expresarle mi gratitud y reconocimiento por el inmerecido honor que me ha dispensado al encargarse de contestar á mi modesto discurso, haciéndolo con la brillantez de forma, vastos conocimientos en la ciencia política y grande experiencia en la vida parlamentaria, que le han permitido aportar á la cuestión que se debate datos interesantes y antecedentes preciosos, que su gran cultura avalora, y son utilísimos para estudiar con aprovechamiento el difícil tema que he elegido para presentarme ante vosotros, correspondiendo al recuerdo del ilustrado Académico á quien vengo á reemplazar y cuya memoria deseaba enaltecer en esta solemnidad.

Reciba, pues, el distinguido prócer, que con tanta autoridad y acierto nos preside, el sincero testimonio de respetuosa gratitud que le consagro por la altísima deferencia con que me honra, dándome nueva prueba de su bondadosa amistad, que anudará más fuertemente los lazos de mutua consideración y afecto que nos unen, dejando en mi corazón gratísimo recuerdo de sus inmerecidas atenciones, tan estimadas como profundamente agradecidas.

---





## CONTESTACIÓN

DEL

EXCMO. SR. MARQUÉS DE LA VEGA DE ARMIJO

---

SEÑORES ACADÉMICOS:

Graves y transcendentales son los problemas de que nuestro nuevo compañero trata en el discurso con que en esta Academia inaugura sus trabajos, y para cuyo profundo análisis ha registrado infinitos antecedentes que demuestran la manera concienzuda con que se ha propuesto someterlos á la Academia.

Estas condiciones especiales las tenía ya demostradas en sus anteriores estudios, tanto en la monografía de Avilés, como en los decretos y en las altas funciones por él desempeñadas en la Administración pública, y muy particularmente como Ministro de Gracia y Justicia en la reformas penitenciaria y del Notariado.

Más de una vez ha sido examinada en esta Academia la cuestión referente al sistema electoral, que ha expuesto con gran lucidez nuestro nuevo compañero, para llevar al conocimiento perfecto lo que es base fundamental del gobierno representativo.

Por desgracia, se debe decir con franqueza, los constantes estudios que se han hecho para dar mayor verdad á la emisión del voto no han producido hasta ahora un gran resul-

tado. Los unos por complicados, los otros porque el afán de falsear la elección busca en ellos, en primer término, la manera de eludir cuanto el legislador ha puesto para garantía de la verdad, desconociendo que se ataca y quebranta el fundamento de nuestras instituciones, y en vez de ilustrar al pueblo para que no deje de ejercer tan especial derecho, sin lo cual la verdadera representación de la opinión desaparece, se hace ilusorio el pensamiento que lo dictara.

La guía de todo Gobierno está en la verdadera manifestación de la opinión. Falseada ésta, viene como consecuencia, las más de las veces, el desquiciamiento de la sociedad, en cuyo favor se estableció como medio de corregir los abusos de otros tiempos, y que hoy, si bien se examina, sería, aplicada con verdadera libertad, la mayor salvaguardia del Trono.

Cuando no se respeta la libertad del sufragio, se produce el desprestigio del sistema y, lo que todavía es más grave, el abandono del ejercicio del derecho, como resultado natural de la inutilidad del voto.

El nuevo Académico, al examinar las múltiples soluciones que se han dado para hacer efectivo el propósito del elector, las presenta con todos sus detalles, encareciendo, de modo especial, la independencia del que realiza el acto y buscando más tarde los medios de obligar al elector á que cumpla este deber supremo, que le lleva á intervenir verdaderamente en la gobernación del Estado.

Sin desconocer las ventajas de rodear al elector de las mayores garantías para que emita libremente su voto y de hacerle comprender la importancia de esa función, no puede olvidarse que todo lo que conduzca al conocimiento de las diferentes opiniones que se ventilan será el mejor medio de representar en el Parlamento la manifestación solemne del estado de opinión, que es indudablemente el mayor estímulo para acabar con el retraimiento.

Con igual objeto han querido algunos autores, Villaumé y Stuart-Mill, y de ello se ocupa también el nuevo Académico, amparar la teoría del voto obligatorio.

Aparte de la imposibilidad de realizarlo no siendo público el voto, como el único medio coercitivo que pretenden aplicar para que se logre aquel propósito habría de ser la multa, no puede ocultarse desde luego á qué género de abusos daría lugar este remedio.

Lo inútil del esfuerzo del elector para conseguir, no ya que prevalezca su opinión, sino hasta que ésta se conozca, es la causa primordial del retraimiento, y contra ello no bastaría ciertamente declarar obligatorio y castigar con multas lo que, si es un deber, no puede negarse que es también un derecho.

En la publicidad de todas las opiniones, y muy particularmente en la buena organización de los partidos para hacer efectivo su derecho, está el verdadero medio de interesar directamente á los ciudadanos en el resultado de las elecciones.

El retraimiento, en general, se observa sobre todo en las grandes poblaciones, en donde es menos eficaz el cuidado individual de mover al elector, y contra esta pasividad nada es tan seguro como la acción colectiva.

Todo cuanto se haga para lograr la efectividad de la opinión vendrá á contribuir á que se aminore el retraimiento, y cuantos medios empíricos se arbitren para corregirlo se estrellarán ante el abandono sistemático del derecho.

Es inútil, una vez establecido el sufragio universal, pensar en restringirlo por creer que así será más verdadero el sistema electivo, si no se busca en la organización colectiva que esta manifestación de la opinión también lo sea.

Claro es que debe cuidarse de la instrucción pública para que el ciudadano, conocedor de sus deberes y de la importancia del acto que realiza con su voto, lo emita con completo conocimiento de su derecho.

Pero el más eficaz de todos los medios para precaver el retraimiento está en el respeto á la opinión y en evitar la corrupción electoral, que cada día se va haciendo más general, de cuyo contagio no han podido librarse ni Inglate-

rra ni los Estados Unidos, á pesar de sus constantes esfuerzos para impedirlo.

Es necesario buscar un verdadero correctivo á tan perjudicial sistema, que hace de un derecho el más vil de los procedimientos; y, á mi juicio, no puede ser otro que el que den las mismas Cámaras desaprobando toda elección en que se justifique su existencia é impidiendo nuevas elecciones, por una ó más veces, en aquellos distritos en que se hubiese empleado.

Funesta tiene que ser la falta de respeto á los actos de la ley, que habrá de traer necesariamente cada día mayor indiferencia.

En todos los países se preocupan de este doloroso espectáculo, y sin llegar á decir lo que en una reunión habida estos días en París manifestó M. Paul Deschanel, de la Academia Francesa y ex Presidente de la Cámara de Diputados, que tal como la elección se realiza, la mitad más uno lo es todo, mientras que la mitad menos uno no es nada, ni que el sistema actual de mayorías entrega al Gobierno á las minorías, porque puede suceder que no siendo igual el número de votantes en cada circunscripción sumen los vencidos uno mayor que el de los candidatos triunfantes, dejando en minoría á la verdadera opinión, se verá la justicia con que se pide la reforma electoral.

Por desgracia, no se ha encontrado todavía el medio de vencer esta inmensa dificultad, que cree el mismo Deschanel, y los que en la reunión citada le acompañaban, que puede tener un fuerte correctivo, por lo menos en la representación proporcional.

Indudablemente, la representación proporcional es, de los medios hasta ahora propuestos, el que ofrece alguna eficacia.

Acaban de realizarse experiencias, aunque con diferentes sistemas, de representación proporcional, lo mismo en Bélgica que en Dinamarca; y últimamente en Suecia se ha hecho la reforma de la ley electoral introduciendo también

dicho sistema, no sólo para la elección de las dos Cámaras, sino para los Ayuntamientos, que, aunque no entrará en vigor, según la Constitución de aquel país, hasta que sea confirmado por una nueva votación en 1909, después de las elecciones generales, demuestra el grande interés con que en todas partes se busca, por medio de la elección proporcional, la verdadera representación de la opinión.

Este sistema tiene, por lo menos, la ventaja sobre el actual, que juiciosamente se ha combatido por Deschanel, de que á más de llevar la mayor calma á las luchas electorales, como dice Charles Benoist (1), hace que los partidos vean satisfechas en parte sus aspiraciones en el resultado electoral, demostrando una vez más que no se desatiende su significación, con lo cual se conseguiría la concurrencia á las votaciones, que cada día se ve más abandonada, principalmente, según se ha indicado, en las grandes poblaciones.

No se me oculta que la representación proporcional es un tanto complicada; pero son tan importantes los resultados que en cambio proporciona, y tan necesaria la reforma del modo de realizar ese derecho, evitando todo aquello que se presta al fraude, trayendo el desprestigio del sistema, cuyas consecuencias es necesario impedir, que cuantos medios se discurren para conseguirlo deben examinarse atentamente.

Bien sé que se ha supuesto que la representación proporcional no se compece con la verdadera representación de las mayorías, en que descansa todo el sistema constitucional; pero esto no puede sostenerse desde el momento que, en último resultado, la opinión de la mayoría prevalecerá.

No es menos digno de tenerse en consideración que á la sombra de este sistema habrán necesariamente de reorganizarse los partidos en condiciones de unidad y fuerza que van perdiendo ante la inutilidad de sus gestiones para hacer prevalecer sus doctrinas.

---

(1) *Revista de Ambos Mundos* de 15 de Agosto de 1906: «Sobre el secreto del voto y representación proporcional en Bélgica».

Y si antes el triunfo de determinados ideales, hoy conseguidos, les llevaba con entusiasmo á la lucha, el deseo de que prevalezca la verdad de la opinión debe llevarlos á conseguir por medios más perfectos la verdadera representación de la opinión pública.

El mejor procedimiento para la reforma está en el cambio de las costumbres de todos, pues si se hiciera con escrupulosidad el funcionamiento de este derecho, bien pronto la inercia que hoy existe desaparecería, y el elector, voluntaria y explícitamente, concurriría á los comicios, realizando así la gran misión que la ley le concede en la gobernación del Estado.

En ninguna parte como en nuestro país es necesaria la representación de las minorías en mayor escala que en la actualidad, y si en la ley electoral se llegara á la representación proporcional, iría desapareciendo por sí misma la abstención.

En el deseo que debe predominar de que la representación pública pueda influir en la solución de los problemas gubernamentales, debería subsistir también la representación acumulada en ciertas proporciones, que ya sin peligro alguno existió en nuestra legislación y que vendría á ser un medio más de dar fuerza á la representación proporcional.

Con razón dice Paul Laffite que los males que al régimen parlamentario se achacan no son del régimen en sí mismo, sino de las costumbres públicas que lo han falseado, según pone de relieve á su vez el nuevo Académico.

La organización de las colectividades, que ya va generalizándose en nuestro país, unida al principio de representación, influiría extraordinariamente para que el elector concurriese á las urnas, mejor que todos los procedimientos ideados por los partidarios de hacer obligatorio el voto.

Por eso decía también Posada, y el nuevo Académico lo recuerda perfectamente, que el voto obligatorio sería el más propicio á la venta y á la componenda inmoral, á la corrupción en suma.

Si el sistema parlamentario no tuviera otro fin que la



reunión de las Cortes para hacer leyes, sería menos peligroso el falseamiento del voto, aunque siempre un delito; pero como una de las más poderosas facultades que el Parlamento encierra es la de fiscalizar, cuanto más se disminuya la representación diversa de los partidos, mayores y más graves han de ser las consecuencias para que las Cámaras representen la opinión, que tanto se ha de tener en cuenta para realizar los actos que la Constitución concede al Jefe del Estado.

Tiene tal importancia en esta clase de gobiernos el respeto al voto que ha de influir en la marcha de la vida pública, que ya en varios países, no pareciendo suficiente el del hombre, se busca en el de la mujer la mayor perfección del sufragio; y en Inglaterra mismo, el jefe del partido liberal, Sir Henry Campbell Bannerman, cuando este asunto se ha tratado en la Cámara de los Comunes, sin darle por completo su asentimiento, no se ha atrevido á combatir tal aspiración. Ya en Finlandia la mujer, no contenta con ser electora, ha reclamado y conseguido el derecho de ser elegible.

No es éste ciertamente el momento de resolver problema tan complejo, que preocupa ya en muchas naciones á los legisladores y que está en práctica en la Australia y Nueva Zelanda; pero al hablar del derecho electoral no puede menos de tenerse en cuenta.

Todas estas cuestiones es menester no olvidarlas, si, como dice Lorimier, el Parlamento debe ser el espejo en que se refleje el verdadero estado de la opinión del país.

El nuevo Académico no ha querido prescindir tampoco de la cuestión del *referendum*, de que tuve el honor de hablar en otra ocasión análoga, y que va siendo objeto de grandes discusiones entre los hombres de ciencia.

Antes que en Suiza, existió en los Estados Unidos una tendencia á someter la aprobación de las leyes al voto del pueblo; pero verdaderamente donde se ha desarrollado en toda su extensión es en Suiza, puesto que sólo hay un estado de los que componen la Confederación que no lo haya aceptado; los demás sintieron la necesidad de ponerse en

contacto entre sí, y en ellos ha prevalecido, aunque no para todas las cuestiones.

Tampoco puede decirse que es contrario á las Asambleas legislativas, pues, como dice Laveleye y recuerda nuestro compañero, constituiría únicamente en casos supremos, en que sólo debería aplicarse, una especie de Consejo de revisión.

Es evidente que esta tendencia se va generalizando, cuando ahora mismo se observa que se busca en el ejercicio de una especie de *referendum* la solución de las cuestiones que preocupan á la clase obrera, antes de resolver la declaración de huelga.

Han sido varias las opiniones sobre si puede aplicarse el *referendum* al sistema representativo; pero la mayoría sólo lo acepta para las cuestiones locales, á la manera que lo hubo en otros tiempos en los Municipios del Noroeste de España, y con más razón ahora que, con las exigencias de la vida moderna, tienen los Municipios un orden de intereses que antes les eran desconocidos; y, convenientemente aplicado, evitaría la persecución de los Ayuntamientos, favoreciendo su marcha normal.

Hemos visto que, en general, no se cree aplicable á las naciones el *referendum*, sino únicamente á los grandes Municipios; mas como el principal motivo que contra él se expone es el que concierne á la reunión de las muchedumbres, y éste habría de prevalecer también tratándose de grandes poblaciones, tendría que buscarse en otras causas el fundamento que no aconseja su aplicación.

Es de toda evidencia lo conveniente de la instrucción en la masa para poder practicar el *referendum*, pero no lo es menos para otras leyes y, sin embargo, no se ha vacilado en aplicarlas.

Ante los graves trastornos que ocasiona el falseamiento de la opinión es necesario procurar que no se realice, y de ahí que pensadores como Laveleye, ya citado, que defiende en diferentes trabajos el *referendum*, hayan creído posible po-

nerlo en práctica. Claro es que habría que rodearlo de condiciones que lo limitaran en extremo, dado que este remedio no es de fácil aplicación.

Sin embargo, en los tiempos modernos hemos visto indicada su conveniencia en alguna nación (1) para sustituir al veto por parte de la Monarquía, y no sería menos recomendable, á fin de corregir las decisiones de las Cámaras amañadas, porque, como afirma Mackenzie, el pueblo es bueno para capitán y malo para piloto, que es tanto como decir que el pueblo sólo sirve para marcar la tendencia que debe seguirse.

Sin negar que también pueda falsearse la opinión en el *referendum*, no cabe desconocer que para aplicarlo se habrá de reunir un número considerable de electores que dificultaría tales propósitos, y ésta, por lo menos, sería una ventaja muy digna de apreciarse.

Siendo el verdadero fin del Estado el desarrollo de las facultades de la nación y su perfeccionamiento, deben los gobernantes evitar que, á merced de las facultades de los que rigen el país, pueda falsearse la libre manifestación del sufragio.

En suma, que las aspiraciones que existen en el grave asunto de la verdadera manifestación de la opinión, base del Gobierno constitucional, no deben abandonarse, sino, por el contrario, perfeccionarse, buscando las soluciones que se inspiren en la democracia.

Encaminado á este mismo objeto el discurso del nuevo compañero, le felicito una vez más en nombre de la Academia, y confío en que ha de contribuir con sus concienzudos trabajos al esclarecimiento de los importantísimos problemas que constituyen el objeto de nuestro Instituto.

---

(1) Bélgica.

