

LIBRO SEXTO

ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

CAPÍTULO PRIMERO

El Gobierno.— El Sufragio.

1. Se trata ahora de determinar estrictamente la *forma de gobierno* en los *Estados* que aquí se consideran, mediante el examen comparativo de las instituciones encargadas de realizar específicamente las funciones en que el gobierno consiste. Entraña esa determinación la indicación de las Magistraturas constituidas, o sea la estructura *oficial* del Estado o la estructura del Estado *oficial*, señalando la intervención constitucional de las mismas en las funciones políticas o de *gobierno*, tomado el término en su significación amplia.

2. De lo expuesto hasta aquí pueden inferirse ciertas bases generales de organización en los Gobiernos constitucionales; descansan éstos, con más o menos fidelidad, en el supuesto de la *representación* como forma general del actuar político. Todos tienen un origen más o menos amplio en aplicaciones del *sufragio*, revistiendo éstas, en la *función electoral* especialmente, el carácter de un medio específico de comunicación periódica entre el *todo social* y las instituciones *oficiales*, que se conceptúan como la *representación* inme-

diata de la opinión pública, y siendo además tal *función* el procedimiento para realizar la selección de las personas que han de desempeñar ciertas funciones políticas preeminentes (Cámaras, a veces Jefe del Estado, etc.); el *sufragio*, por otra parte, se aplica también de modo creciente como medio de acción *directa* en el gobierno del Estado o de sus organismos políticos componentes.

3. La acción política reflexiva, y, a veces, hasta legalmente reconocida, que sirve de base a los Gobiernos y como medio de comunicación entre éstos y la sociedad como Estado, propende a concretarse, y se concreta, en dos elementos, más o menos organizados, como *representaciones específicas*, a saber: el *individual*, de los miembros—*ciudadanos*—del Estado, y el *corporativo* y social. La actividad política en el Estado moderno es obra generalmente: 1.º, de la totalidad de sus individuos, como agrupación que forma, más o menos orgánicamente, el *pueblo*; 2.º, de las comunidades territoriales—locales—, que integran, con personalidad más o menos *real* y *reconocida*, la estructura político-social del Estado, y 3.º, de las colectividades especiales—Sociedades, Asociaciones, Corporaciones, Sindicatos, etc.—, que cada día ejercen mayor influjo en la vida política estricta—recuérdese lo dicho acerca del sindicalismo—.

Véase Lorimer, *Constitutionalism of the Future*; Röder, *Politik des Rechts*; Ahrens, *Organische Staatst.*; Mosca, *Le Cost. moderne*; Laveleye, *Le Gouv. d. la Démoc.*

4. El reconocimiento del elemento individual, como factor o fuerza política, es general; los Estados constitucionales que estudiamos admiten como base de representación política, la masa de individuos—*ciudadanos*—, que forman su *pueblo*, recogiénole mediante el sufragio y construyendo merced a él el instrumento de gobierno, que, en nuestros tiempos, desempeña la

función de reflejar, de modo inmediato, las aspiraciones de la opinión pública—las Asambleas nacionales: legislativas y parlamentarias—, y conceptúan el cuerpo que forman con el sufragio—cuerpo electoral— como el pueblo mismo, uno e indistinto, en cuanto los representantes de él se reputan *representantes*, no de los electores que los designan, sino de la nación como un todo. Resulta esto: 1.º, de la no existencia del mandato imperativo, es decir, de limitaciones a la libertad del representante en su función de tal, que lo convertirían en mero delegado de los electores, y 2.º, de la declaración de que el diputado o miembro de las Asambleas populares representa a la nación entera.

5. Véase Burgess, ob. cit., t. II, páginas 91 y 112. Según el art. 13 de la ley de 30 de noviembre de 1875, francesa, sobre elección de Diputados, «todo mandato imperativo es nulo y sin ningún efecto». Respecto de Inglaterra, cons. L. Brougham, ob. cit., pág. 35. Véase Esmein, ob. cit. pág. 83. Como dice Duguit, según la teoría jurídica de la representación política (generada en Francia en 1789 y 1791, y que aun es la del derecho público francés), «la nación es una persona titular de la soberanía»: ella da a otra, el Parlamento, un mandato para que la ejerza en su nombre. Hay un verdadero mandato: los dos sujetos del mandato son: la nación, de una parte, que es el mandante, y el Parlamento, de otra, que es el mandatario. El efecto de este mandato será producir una representación, de tal suerte que la manifestación de la voluntad emanada del Parlamento será como si emanase de la nación misma y tendrá los mismos efectos. La soberanía no está distribuida entre los miembros de la nación, ni entre las diversas circunscripciones que nombran los Diputados; ni tampoco entre los miembros del Parlamento. Es el Parlamento entero, formando una persona jurídica, quien recibe el mandato de ejercer esta soberanía en nombre de la nación». (*Traité*, 2.ª edic., volumen II, páginas 498-499.)

Según el art. 21 de la Constitución del *Reich* alemán, «los Diputados (del *Reichstag*) son representantes de todo el pueblo. No están sujetos más que a su conciencia y no les liga ningún mandato». «Los Diputados del *Landtag* prusiano son representantes de todo el pueblo» (art. 9.º de la Constitución de Prusia). Véase art. 33 de la Constitución de Baviera de 14 de agosto de 1919. Según el art. 20 de la ley electoral española de 8 de agosto de 1907, los Diputados a Cortes y los Concejales, «después de nombrados y admitidos por el Congreso y el Ayuntamiento, representan individual y colectivamente a la Nación o al Municipio». Compárense estas fórmulas con la contenida en el art. 7.º de la Constitución soviética de 16 de julio de 1918, y según el cual, «el Poder debe pertenecer en totalidad y exclusivamente a las masas trabajadoras y a su representación autorizada, los *Soviets* de Delegados obreros, soldados y campesinos». El concepto de la ciudadanía política se transforma bajo el impulso del elemento profesional - proletario —. (Lord Brougham, ob. cit., pág. 35. Dandurand, *Le mandat législatif*, 1896. Briol, *Du mandat Législatif*, 1905. Esmein, ob. cit. (1921), I, 94, 316. y I, págs. 185-406. Hauriou, *Précis* cit., pág. 241. L. Lowell, *Public Opinion*, etc., 1913. Tezner, *Die Volksvertretung*, 1912. L. Bach, *Le droit et les Inst. de la Russie Soviétique*, 1923.

6. El elemento corporativo se reconoce de modo muy diverso en el régimen de Constituciones. Los Estados nacionales descansan en dos supuestos: una organización local, que forma parte de la constitución política de país, y una organización que forma la estructura social, funcional, sobre que necesariamente tiene que cimentarse la constitución política *real*. Lo interesante, en el actual momento del proceso de los Estados constitucionales, es el creciente influjo de este elemento social y del local en la vida y estructura de Estados y Gobiernos, y la tendencia a consagrar constitucionalmente la intervención y el valor político de

esos elementos. En efecto, en una de las dos Cámaras, a las que se atribuye el Poder legislativo, y que desempeñan, con más o menos extensión y eficacia, la función política de reflejar las tendencias de la opinión pública, se recoge ya, con más o menos determinación y extensión, la representación propia de algunos de los elementos sociales y corporativos indicados. No se produce esta evolución reconstructiva de modo uniforme. A veces, el reconocimiento del factor social se ha impuesto naturalmente por exigencias de la estructura *federal* del Estado, que reclama la representación específica de los Estados que integran la Unión federativa. Ejemplo, el Senado norteamericano, o el argentino, y, con diverso carácter, el *Reichsrat* alemán. Otras veces, sin el influjo del principio federativo, se ha reconocido y reconoce una representación, en los Senados, a las circunscripciones locales, como tales, dotadas de cierta personalidad administrativa, como ocurre, v. gr., con el Senado francés, con sus Senadores, elegidos por Departamentos, y con el español, en la parte de los Senadores elegidos por provincias (y sus Ayuntamientos). Por otra parte, recuérdese la representación corporativa admitida para el Senado en la Constitución española de 1876. Pero el avance más decisivo y característico hacia el reconocimiento del valor político de la estructura social, aparte la organización soviética rusa, lo ofrece la Constitución alemana de 1919, en la sección 5.^a de su Parte II, resumida más arriba (pág. 376 y siguientes).

7. La estructura general de los Gobiernos de los cinco Estados que aquí se examinan se concreta en estas instituciones, que integran su respectivo *organismo oficial*: 1.^o, las Asambleas representativas; 2.^o, un Jefe del Estado que actúa con la cooperación de ciertos funcionarios, los cuales, o forman un cuerpo distinto, sustantivo —Consejo de Ministros, Gabinete: tal es el caso de Inglaterra, Francia, Alemania y España—, o bien se consideran como auxiliares del Jefe del Estado y de él dependientes, como ocurre en los

Estados Unidos: esto aparte, la acción de Gobierno se difunde por el Estado, mediante un sistema de organizaciones locales de base electoral y representativa y de un sistema de cuerpos especiales de funcionarios, a más del *Cuerpo electoral*, y 3.º, un orden de magistraturas cuya misión es aplicar el derecho en las relaciones de la vida.

8. Es también carácter común de las organizaciones constitucionales la distribución de las funciones del Estado, según ciertas exigencias formales de la realización del derecho. Todos los Estados afirman la existencia: 1.º, de una función *legislativa* que se atribuye *principalmente* a las Asambleas; 2.º, de una función *ejecutiva* que, en general, se atribuye *expresamente* al Jefe del Estado —recuérdese el caso especial de Suiza—; 3.º, de una función *judicial* que se confiere a Jueces y Tribunales; 4.º, de una cierta acción *unitaria* que tiende a mantener en armonía los órganos especiales del Poder, y que *implica* o *facilita* el imperio del que en cada Estado se reputa el soberano: corresponde esta acción, a veces, al Jefe del Estado (Inglaterra, Francia, Alemania y España), y la ejerce, en definitiva, el órgano más directo e inmediato de la opinión pública (el sufragio, de modo expreso hoy en Alemania: Véase arts. 43, 73, 74, 75 y 76 de la Constitución), y 5.º, de funciones no siempre especializadas en órganos específicos distintos, y que se refieren a las relaciones del Estado, ya sean *exteriores*, internacionales, y con las sociedades particulares (religiosas, científicas, industriales, etc.), ya *interiores*, con los individuos y con las corporaciones subordinadas.

9. En la organización política, de gobierno, según el Derecho constitucional, se debe considerar, en primer término, el *sufragio* como institución universalmente admitida, que si, de un lado, condensa la *acción difusa* de la opinión pública, *del Estado no oficial*, de otro entraña una *acción específica, expresa*, como de verdadera *función del Estado oficial o del gobierno* en sentido amplio. Si el *gobierno* se define como el *con-*

junto de magistraturas, el *Cuerpo electoral* es una *magistratura*; si lo definimos como el *sistema de las funciones específicas del Estado*, el *sufragio* es, en definitiva, una *función específica del Estado*.

10. El *sufragio*, en el Estado, es una *función política* merced a la cual se procura la intervención expresa y reflexiva de una amplia representación del todo social, en las tareas políticas oficiales, o de gobierno. En tal supuesto, el *sufragio* entraña, en el sujeto que ha de ejercerlo, capacidad suficiente, que se determina por las leyes según criterios históricos, naturalmente variables.

Véase *Teoría del Estado*, lib. VII, cap. II. Cons. mi monografía *El Sufragio* (Manuales Gallach, Barcelona). Cons. Giner, *Estudios y Fragmentos de una teoría de la Persona social*. Orlando, *Principii*, etc., pág. 71. Palma, *Del Potere elettorale*. Pierantoni, *Diritto costituzionale*, vol. I, cap. V. Duguit, ob. cit. II.

11. El *sufragio político*, constituido como *función del Estado* y organizado como *Poder* del mismo, es una de las más salientes características del régimen constitucional moderno. Más o menos *amplio* y *directo* y con acción más o menos *eficaz*, el *sufragio funciona* en todos los Estados: el concepto dominante parece propender a considerarlo como uno de los medios más adecuados, para facilitar la acción del todo social en el Gobierno; es el *sufragio* institución que se armoniza con el reconocimiento de la soberanía como atributo de la sociedad misma, del Estado íntegramente considerado; cuando menos, supone que la sociedad — Estado, o constituida en Estado — interviene — con *amplia* y *directa* representación — en el ejercicio positivo y eficaz del poder soberano. La existencia del *sufragio*, con los caracteres y el alcance político con que aparece definido en el derecho constitucional, revela la consagración expresa de la índole esencialmente *representativa* del Estado,

mediante la participación de un gran contingente de ciudadanos, *representantes de primer grado*, que constituyen el *Cuerpo electoral*, en ciertas funciones del Gobierno, *directas*, o de tramitación—electorales—.

12. Las funciones que se atribuyen al sufragio pueden reducirse a dos, principales: 1.^a, las de intervención *directa* en las tareas *específicas* de gobierno; 2.^a, las de *tramitación electoral*, para la *designación* de representantes del Estado en ciertas funciones específicas del Gobierno.

13. La primera de las funciones indicadas puede considerarse hoy como la afirmación histórica más acentuada a que ha podido llegarse de la llamada *Democracia directa*. Su consagración creciente en el régimen constitucional, es la indicación más característica de la tendencia hacia la *democratización* de dicho régimen. Resulta la función a que nos referimos de conferir al *Cuerpo electoral* una participación en el *ejercicio* del gobierno. En su forma más radical, responde a la idea de suprimir el *intermediario* entre el *Estado* y el *Gobierno*, concepto este que estimamos equivocado, pues los electores de un *cuerpo electoral* son *intermediarios* o representantes del cuerpo social—compuesto de electores y no electores—. Esta función de la *acción directa* del sufragio surge espontánea en sociedades sencillas, de escasa población: la conoció Grecia; la describe Tácito entre los germanos; se señala en algunas formas del Concejo medieval—en España, en el Concejo abierto—, y se conserva, en los modernos tiempos, como institución municipal.

En Inglaterra pueden citarse las Asambleas de parroquia (*Parish meeting*), compuestas por todos los electores, en las de menos de 300 habitantes. En Prusia, la *Gemeindeversammlung*, en los Municipios que no tienen más de 40 electores; éstos forman la Asamblea municipal. En los Estados Unidos se puede citar la *Town meeting*, o Asamblea de los electores del *Town*.

Entre nosotros persistía, en algunas regiones, fuera de la ley, la Junta de vecinos, verdadero Concejo abierto de los pueblecitos rurales. En las reformas de los señores Maura y Canalejas se intentó establecer esta forma de régimen *directo*, que se ha consagrado en el decreto-ley de 8 de marzo de 1924: «En los Municipios, se dice en el art. 42, que no excedan de 500 habitantes, serán Concejales todos los electores, en Concejo abierto.» (V. también el art. 105, relativo al régimen de las entidades locales menores que los Municipios. Véase mi *Régimen mun. de la ciudad moderna*.)

La forma más típica institucional de esta función del sufragio es quizá la *Landsgemeinde* de algunos cantones suizos. «Los cantones de las montañas suizas—escribe Laveleye—son una de las raras comarcas en donde se ha conservado, sin interrupción, desde los comienzos de la Historia hasta nuestros días, el régimen democrático de la antigua Germania, definido por Tácito en estas palabras: *de minoribus principes consultant, de majoribus omnes*. En los cantones de Uri, en los dos Unterwalden, en los dos Appenzel y en el de Glaris..., todos los habitantes mayores de edad se reúnen dos veces al año, en un campo, en Asamblea general, llamada *Landsgemeinde*, para hacer las leyes, elegir funcionarios y despachar los asuntos de interés general» (1). Atribuye el art. 2.º de la Constitución del cantón de Appenzel (R. E.) de 1908 la soberanía al pueblo, el cual la ejerce «directamente en la *Landsgemeinde*, e indirectamente por medio de los magistrados elegidos por él». Según el art. 40, «la *Landsgemeinde* se compone de los habitantes del país que son electores». La asistencia y la participación en la Asamblea, hasta la terminación de sus trabajos, es una obligación cívica. «La *Landsgemeinde* se reúne todos los años, en sesión ordinaria, el último domingo de

(1) LAVELEYE, *Le Gouv. dans le Dém.*, II, pág. 147.

16. La *iniciativa popular* o del Cuerpo electoral —para promover con eficacia la elaboración de la ley—ha sido, ante todo, característica del régimen político-constitucional suizo.

Según el art. 120 de la Constitución federal de 29 de mayo de 1874, reformada en 5 de julio de 1891, «cuando una sección de la Asamblea federal decreta la revisión de la Constitución federal y la otra no consiente en ello, o bien *cuando 50.000 ciudadanos suizos, con voto*, piden la revisión, la cuestión de saber si la Constitución federal debe ser revisada será sometida, en uno y otro caso, a la votación del pueblo suizo, por *si* o por *no*...» El art. 121 dispone que «la revisión parcial puede tener lugar, sea por iniciativa popular, sea según las formas estatuidas para la legislación federal. La iniciativa popular consiste en una demanda presentada por 50.000 ciudadanos suizos, con voto, reclamando la adopción de un nuevo artículo constitucional, o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución vigente». Véase, para las leyes federales, la ley federal de 17 de junio de 1874. Véase Keller, *Volksinitiative*, 1889; Rappard, *The Initiative and the Ref. in Switzerland* (*Am. Pol. Sc. Rev.*, agosto 1912.)

M. Duguit recuerda que en el proyecto de Constitución girondina de 1793 se reconocía al pueblo cierto derecho de iniciativa en materia de revisión constitucional. (V. el art. 115, *Traité*, II, 2.^a ed., pág. 483.)

17. La *iniciativa popular* se ha extendido y tiende a extenderse en el moderno Derecho constitucional. En los Estados Unidos se aplica especialmente en el régimen de los Estados y en el Municipio; «ha sido recientemente copiada (de Suiza), en América, por la mayoría de los Estados, que han adoptado el *referendum* general para las leyes ordinarias».

(Lowell, ob. cit., pág. 198.) «Aunque la iniciativa fué

adoptada en Dakota del Sur en 1898, no fué aplicada en ningún Estado hasta 1904, cuando se puso en práctica en Oregón, donde se aplica más frecuentemente...» «Todos los Estados, excepto Nuevo Méjico, que tienen *referéndum*, tienen también la iniciativa, al menos para las leyes ordinarias. Nevada, sin embargo, adoptó el primero en 1904, pero no adoptó la iniciativa hasta 1912. En Michigán, la Legislatura tiene la facultad de someter las leyes al pueblo, y hay iniciativa para las enmiendas constitucionales. (Lowell, ídem, página 203.) Véase en este libro los resultados de la aplicación de la iniciativa en Suiza y Estados Unidos, apéndices A y B. Véase Munro, *The Initiative, Referéndum and Recall*, 1912. Wyman, *Direct Elections: Elections and Law Making by popular Vote; the Initiative, the Referéndum, etc.*, 1913. Véase mi *Rég. mun.*, capítulo XVI. Como ejemplo de régimen de iniciativa, puede verse el de la enmienda constitucional sometida al pueblo en 1912, en Ohio: «El poder legislativo del Estado se atribuye a una Asamblea general compuesta de un Senado y una Cámara de Representantes, pero el pueblo se reserva la facultad de proponer leyes y enmiendas a la Constitución...» Para la iniciativa «se requiere que la petición de reforma de la Constitución la firmen el doce por ciento de los electores». (Véase Wilcox, ob. cit., Apéndice.)

La Constitución alemana de 1919 dispone, en su art. 73, que cuando una vigésima parte de los electores lo solicite, deberá someterse al *referéndum* la aprobación de una ley cuya publicación se hubiese suspendido a instancia de una tercera parte, por los menos, del *Reichstag*. Además, dispone que debe convocarse un *referéndum* cuando una décima parte de los electores ejercite la iniciativa para la presentación de un proyecto de ley; pero a la iniciativa popular debe servir de base un proyecto de ley ya redactado. El Gobierno lo presentará al *Reichstag* con su parecer, y se prescindirá del *referéndum*, si el proyecto de

de las leyes o en determinadas manifestaciones del gobierno. Más pueblo es la *Landsgemeinde*, y, sin embargo, no es EL *Pueblo*: el *referéndum* es un medio de expresión de la opinión pública, pero con una eficacia limitada, como de veto o sanción, y de corte esencialmente negativo; no, es en rigor, función positiva de verdadera *elaboración*.

En este sentido, se opone a la iniciativa. (Véase Lowell, *idem*, pág. 162. Comp. Wilcox, *ob. cit.*, pág. 131.) «Es un instrumento de negación.» M. Duguit considera que el *referéndum* tiene por «objeto garantizar la solidaridad que existe entre los representantes y representados». (*Traité*, II, 2.^a edic., págs. 414 y 504.) El *referéndum* no debe confundirse con el plebiscito. El *referéndum* implica una concesión hecha al Gobierno *directo*; dice M. Duguit: «El plebiscito tiende, por el contrario, a establecer un Gobierno representativo. Es el acto por el cual el Pueblo (yo diría siempre el «Cuerpo electoral», que *representa* al Pueblo, pero no es el Pueblo) delega la soberanía en un hombre y le encarga, a veces, de hacer una Constitución.» Recuérdese el voto de 20 de diciembre de 1851 encargando al Príncipe Luis Napoleón de hacer una Constitución. (V. Duguit, *l. cit.*, pág. 476. Para M. Hauriou, «el *referéndum* es la institución en la cual pueden combinarse útilmente la organización representativa de los Estados modernos y la democracia directa de los Estados antiguos; es la verdadera fórmula conciliatoria del Gobierno semidirecto». (*Précis cit.*, pág. 605. Cons. Esmein, *Revue du Droit Public*, 1895, pág. 15.)

19. El *referéndum* se practica de diversos modos, o con distinto carácter, dando así lugar a las siguientes formas o clases:

En primer lugar, el *referéndum* es *obligatorio* y *facultativo*: es *obligatorio* en los casos en que su intervención se exige, constitucional o legislativamente, para que una reforma, ley o decisión tengan fuer-

za definitiva, y es *facultativo* en los casos en que el *referéndum* se aplica porque se reclama por la iniciativa popular, o a petición de la misma Asamblea legislativa, o como en Suiza, de un grupo de cantones. En segundo lugar, el *referéndum* puede ser *general*—para toda ley o reforma—, o *parcial*—para determinadas leyes o disposiciones—. En tercer lugar, puede el *referéndum* ser *constitucional*, esto es, aplicado sólo a las reformas constitucionales, y *legislativo*, aplicable sólo o también a la ratificación de las leyes. Hay además el *referéndum financiero*, que M. Hauriou llama *administrativo*, aludiendo a «ciertos Estados de América del Norte, en los cuales las decisiones estableciendo determinados impuestos, o autorizando determinados empréstitos, se someten al *referéndum*» (1). Por último, se puede distinguir—como hace M. Hauriou— el *referéndum consultivo* del *referéndum de veto* y de *ratificación*. En el primero, el «Gobierno consulta al pueblo sobre el principio de una ley: en el *referéndum de veto*, cierto número de electores declaran oponerse a una ley adoptada por la legislatura, y se procede al *referéndum*; en el de *ratificación*, se consulta al pueblo, una vez hecha la ley, y se le pide su aceptación».

20. Aun cuando se pueden señalar diversos antecedentes doctrinales y políticos al *referéndum* (V. M. Hauriou, *Précis*, cit., p. 604), el país en el cual primero ha adquirido los caracteres de una verdadera institución positiva ha sido Suiza — Francia no ha incorporado a su régimen el *referéndum* (V. Duguit, *Traité*, II (2.^a edición págs. 483-484) —. «Los anales parlamentarios registran diversas tentativas de introducción de la iniciativa y del *referéndum*, en 1901, 1905, 1907, 1913, 1914, etcétera.» (V. Duguit, *idem*, II, pág. 493.) «Desde 1875, recuerda M. Hauriou, ha desaparecido en Francia toda forma de *referéndum* constitucional, y jamás ha existi-

(1) *Précis*, cit., pág. 604.

do para las leyes ordinarias. Inglaterra, donde reina la soberanía del Parlamento, es igualmente refractaria al *referéndum* bajo todas sus formas» (*Précis*, cit., página 606). En cambio, en Suiza y Estados Unidos, el *referéndum* ha alcanzado amplia aplicación. En Suiza tiene un carácter tradicional, y funciona con gran normalidad en las diferentes esferas del régimen político. (Véase Wilcox, ob. cit., cap. XIII.) «En Suiza, escribe Lowell, la reforma de la Constitución federal o cantonal debe someterse al voto popular; pero respecto de las demás leyes, la práctica varía» (ob. cit., pág. 164 y apénd. A.). Sólo en un cantón no hay ninguna clase de *referéndum* (Friburgo).

En los Estados Unidos, el *referéndum* ha alcanzado diversas manifestaciones fuera de la esfera federal. «No se aplica el *referéndum* a la legislación federal. La misma Constitución federal no ha sido sometida al pueblo americano, sino sólo a las Legislaturas de los Estados.» (Duguit, ob. cit., I, pág. 333, edic. 1.^a) Lowell señala tres manifestaciones en los Estados Unidos: 1.^a *Referéndum* constitucional: sumisión al mismo de la Constitución de los Estados y de sus reformas: se inició el sistema en 1778 en Massachusetts; 2.^a *Referéndum* sobre actos legislativos especiales, y 3.^a *Referéndum* general: «este tercero y más comprensivo movimiento hacia el *referéndum* es muy reciente». Puede hoy afirmarse (ídem, cap. XIII) que «el *referéndum* ha sido ampliamente aplicado en América... Puede considerarse como una institución americana bien establecida, aunque parcialmente desenvuelta. Hasta ahora se ha empleado principalmente en las reformas constitucionales, relaciones de Estados y Municipios, adopción de Cartas de ciudad, concesión de franquicias, etcétera. Como parte integral e importante del reciente programa de democracia, el *referéndum* se ha generalizado, aplicándose en todo el campo de la legislación» (Wilcox, ídem, págs. 131 y 132). como principio reconocido en los Estados Unidos, de que, «en materia constitucional, el pueblo debe ser directamente consultado.

Puede resumirse de este modo la práctica general seguida en los Estados americanos. En la revisión total de una Constitución, el pueblo debe ser consultado sobre el principio mismo de la revisión: si la vota, la revisión se hace por una Convención, y su obra se somete al *referéndum*. La revisión parcial (*amendments*, según la expresión americana) se hace por la Legislatura, pero debe ratificarse por el pueblo. El *referéndum* se practica también, en ciertos Estados, para las leyes ordinarias». (Duguit, *Traité*, II, 2.^a edic., página 485.) El *referéndum* se aplica también en la vida municipal. (Véase mi libro sobre el *Régimen municipal de la Ciudad moderna*.)

21. El *referéndum* se ha introducido en la Constitución alemana de 1919 combinado, como se ha visto, con la iniciativa popular. Procede el *referéndum*, o puede aplicarse: 1.^o Cuando el Presidente del *Reich* lo acuerde, en el plazo de un mes, sobre leyes votadas por el *Reichstag*; 2.^o Cuando lo solicite una vigésima parte de electores para ley no publicada a instancia de la tercera parte, por lo menos, del *Reichstag*; 3.^o Cuando lo pida una décima parte de electores para la presentación de un proyecto de ley; 4.^o Sobre presupuestos, leyes de impuestos y escala de sueldos, sólo si lo convoca el Presidente (art. 73). En caso de veto presidencial a una ley y si hubiese discrepancia en el nuevo examen de la misma entre el *Reichstag* y el *Reichsrat* (art. 74); 5.^o En el caso de reforma de la Constitución, si lo provocase la iniciativa popular o lo pidiese el *Reichsrat* (art. 76). V. también el art. 43 de la Constitución relativo a la intervención del voto popular en el caso de deposición del Presidente del *Reich*. V. el artículo 6.^o de la Const. prusiana; los artículos 10, 76 y 77 de la Const. de Baviera de 14 de agosto de 1919, y los artículos 43, 44 a 46 de la Const. austriaca, etc.

22. En España intentó introducirse el *referéndum* en los proyectos de reforma del régimen local de Maura (1907-1909) y de Canalejas (1912), y se esta-

blece en el decreto sobre organización y administración municipal de marzo de 1924 (V. cap. V).

23. Otra manifestación de la función directa del sufragio es el llamado en América *recall*—o *deposición*—, el cual se estima como «el complemento de la elección popular de los representantes», y que se define «como el derecho reconocido al Pueblo—al Cuerpo electoral—de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirarle confianza», o sea la facultad en los electores de promover y conseguir la separación de su puesto de funcionarios que se estime no responden a la confianza en ellos depositada.

Véase Wilcox, ob. cit., cap. XX, y Lowell, § 65. Véase la aplicación del *recall* al régimen municipal, en mi *Rég. mun. de la Ciudad moderna*.

En el art. 147 del decreto-ley de 8 de marzo de 1924 sobre régimen municipal se establece para los casos de gobierno por comisión o por gerente (imitación norteamericana) el derecho en favor de los electores para «promover la cesación de los Consejeros y del Gerente solicitando nueva elección.»

BIBLIOGRAFÍA. — LAVELEYE, ob. cit., II, págs. 146 y siguientes; T. DUBS, ob. cit.; BORGEAUD, ob. cit., págs. 328 y sigs.; DROZ, *La Démocratie et son Avenir*; MARC. WARNERY, *Le Referendum législatif*; G. LORAND, *Le Referendum*; DEPLOIGE, *Le Referendum en Suisse*, 1892; P. HYMANS, *Le Referendum dans la Const. suisse*; HILTY, *Le Refér. et l'Initiative en Suisse (Revue de Droit Intern., 1892)*; COODLIG, *The early History of the Referendum (English Hist. Rev., 1891)*; SIGNOREL, *Etudes de Leg. comp. sur le Ref. législatif*, 1896; DUTHOIT, *Le Suff. de demain*, 1901; CURTI, *Le Referendum*, 1905; DELPECH, *Referendum et Landsgemeinde*; MULLER, *Eine rein demokratische Republik*, 1908; H. V. JAN, *Wahlrecht und Volksabstimmungen*, en *Jahrbuch des Offentlichen Rechts*, 1921; KLEIN, *Il Referendum legislativo*, 1905; OBERHOLTZER, *The Ref. en Amer.*, 1906; BRYCE, ob. cit., II; LOVINGIER, *Pop. Leg. in*

the United States; WILCOX, ob. cit.; LOWELL, ob. cit.; WYMAN, ob. cit.; DUGUIT, *Traité*, I, págs. 326 y sigs.; ESMEIN, ob. cit., POSADA, *El Sufragio*, caps. VIII y IX.

24. La función más universalmente atribuida al sufragio es la *electoral*; pero las legislaciones varían en cuanto: 1.º A los funcionarios que se designan por sufragio; 2.º A la extensión con que se concede el voto; 3.º A la forma de emisión del mismo; 4.º Al sistema aceptado para distribuir o recoger los resultados del sufragio y regular su ejercicio.

25. Puede conceptuarse como de derecho político general la existencia, en todos los Estados, de Asambleas designadas por un Cuerpo electoral o por diferentes Cuerpos electorales. Es cosa bastante común el origen electoral de las corporaciones locales y regionales, y general el origen electivo de todas o de una de las Asambleas legislativas o parlamentarias.

En *Inglaterra*, el cuerpo electoral nacional designa periódicamente la *Cámara de los Comunes*, de carácter popular, compuesta últimamente de 615 miembros, incluyendo 13 del Norte de Irlanda. La *Cámara de los Lores*, comprende: Lores hereditarios; Lores creación del Rey; Por razón de oficio, y cierto número de Lores de origen electivo; los escoceses para cada Parlamento. En los *Estados Unidos*, la base de las instituciones es electiva. De las dos Cámaras del Congreso, la *Cámara de representantes* se elige cada dos años por el Pueblo de los diversos Estados (Const. art. 1.º, sec. 2.ª, 1). El *Senado* es elegido por seis años por el pueblo de cada Estado, a razón de dos por Estado. Los electores de cada Estado deberán tener las condiciones exigidas para ser electores de la rama más numerosa de las Legislaturas del Estado (art. 17 de las enmiendas de la Constitución, reforma de 1912); también es electivo por un procedimiento de elección de segundo grado, de hecho directamente, el Presidente de la República (art. 2.º, sec. 1.ª y Enm., XII). En *Fran-*

cia, la base general de las instituciones políticas es electiva. La Cámara de Diputados se elige cada cuatro años por sufragio universal directo. El Senado es también de origen electivo, aunque indirecto, así como el Presidente de la República (que es elegido por la Cámara de Diputados y el Senado, constituidos en Asamblea nacional). (L. Const. 25 de febrero de 1875, artículo 2.º). En *Alemania* tiene carácter electivo directo el *Reichstag*. (art. 20 de la Const.) y el Presidente del *Reich*, que, según el art. 41 es «elegido por el pueblo alemán todo». El *Reichsrat* está formado por la representación de los *Länder*, con un voto, al menos, cada *Land*, y uno por millón de habitantes en los *Länder* más importantes, pero sin que ninguno pueda estar representado por más de dos quintos del total de votos. Los *Länder* están representados en el *Reichsrat* por los miembros de sus Gobiernos. (V. art. 60 a 67.)

26. No ofrece el Derecho constitucional un criterio uniforme en cuanto a la extensión del voto: la tendencia dominante va hacia la máxima universalización del sufragio, llamado político por antonomasia, o sea del aplicado en las funciones *directas* y para la elección de Parlamentos e instituciones nacionales o centrales. El problema, tanto tiempo debatido, del sufragio *femenino* se va resolviendo de modo favorable a su admisión o consagración. Será esta extensión del sufragio una de las características del derecho político de la post-guerra, ya que fué reconocido y aceptado el sufragio de la mujer—voto político, ciudadanía plena—en Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Polonia, Austria...

«La cuestión del voto de las mujeres, dice M. Hauriou, resultará muy pronto resuelta por los hechos; las mujeres votan ya casi en todos los países: hay ya 138 millones que votan. La guerra de 1914 ha acelerado el movimiento, como, por otra parte, ha acelerado el de extensión del sufragio universal a los hombres.

Los servicios prestados por las mujeres, durante la guerra, en los países beligerantes, es lo que les ha dado acceso a los derechos políticos: ha sido ese el gran argumento que ha decidido a los hombres de Estado ingleses. Sólo queda el bloque de los grandes países latinos, Francia, España e Italia (aunque Italia ha concedido a las mujeres el sufragio municipal en noviembre de 1920; y debo añadir a la indicación de M. Hauriou la concesión del mismo sufragio municipal en España en el nuevo régimen de Municipios de 1924...) Véase Zimmern, *Woman's Suffrage in many Lands*, 1909; Mason, *The Hist. of the Woman's Suffrage Mov.*, 1911; Pankhurst, *The Suffragette*, 1905-1911; Turner, *The Women's Mov. in Eng.* (*Am. Pol. S. Rev.*, noviembre 1913); Pascaud, *Les droits électoraux des femmes*, 1894; Madéleine Pelletier, *Le féminisme et ses militantes* (*Documents du Progrès*, 1909); Buisson, *Le vote des femmes*, 1911; Deslandres, *Les suffrages des femmes* (*Correspondant*, oct. 1922); Barthélémy, *Pour le vote des femmes* (*Revue pol. et Part.*, abril, 1922); y *Le vote des femmes*, 1920; Joly, *Le droit féminin*, 1921; Duguit, *Traité*, II, 2.^a edic., pág. 453; Esmein, ob. cit., 2.^a edición, I, 1921, pág. 527; Hauriou, ob. cit., pág. 628, y Posada, *El feminismo y El sufragio*, cap. XIII.

27. La extensión del sufragio alcanzada en los cinco Estados que aquí se comparan se contiene y determina en las fórmulas siguientes:

Inglaterra. — Rige la *Representation of the People Act* de 1918, mediante la cual se amplía el sufragio a varios millones de varones y mujeres: los electores varones han de tener veintiún años de edad, con residencia u ocupación de asuntos de un valor anual de cinco libras, al menos, en el condado o burgo, tres meses antes del 15 de enero o 15 de julio. Las mujeres han de tener treinta años de edad. Posteriormente se ha promovido en la Cámara de los Comunes la igualación de

la edad para el sufragio, a fin de concedérselo a la mujer a los veintiún años.

Estados Unidos. — Los electores de la Cámara de Representantes, en cada Estado, deberán poseer las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la Legislatura del Estado (Constitución, art. 1.^o, sec. 2.^a, 1); no hay, pues, criterio electoral federal: la residencia exigida cambia de tres meses a un año; algunos Estados exigen que el elector pague una tasa; varios, que sepan leer y escribir o leer sólo; la edad es, en todos, de veintiún años. Por la enmienda 19 de la Constitución —1920— «el derecho de voto de los ciudadanos de los Estados Unidos no podrá negarse o limitarse por razón del sexo, por los Estados Unidos o por cualquier Estado».

En *Francia*, la base electiva es el sufragio universal, con exclusión de las mujeres (ley de 25 de febrero de 1875, art. 1.^o). El sufragio, «en principio, corresponde a todo ciudadano francés mayor de veintiún años, pero sólo corresponde al *ciudadano francés*, y todo súbdito de Francia no es súbdito francés, ni todo súbdito francés es ciudadano. El ciudadano es el *súbdito francés del sexo masculino*». (Hauriou, ob. cit., página 632.) El 20 de mayo de 1919, la Cámara de Diputados votó en favor del sufragio de la mujer, pero no fué aceptada por el Senado en noviembre de 1922.

Alemania. — La fórmula del sufragio de la Constitución de 1919 es amplísima. Según el art. 32, «los diputados serán elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto, y con arreglo a los principios de la representación proporcional, por los varones y mujeres de más de veinte años». Véase art. 41, Elección de Presidente del *Reich*; Cons. el art. 109, según el cual, «hombres y mujeres tienen, en principio, los mismos derechos políticos». Véase, además, el art. 17, que dice que «todos los *Länder* — Países — del *Reich* habrán de tener Constitución republicana. Su representación popular habrá de ser elegida mediante sufragio universal, igual, directo y secreto, con arreglo a

los principios de la representación proporcional, por los ciudadanos alemanes varones y mujeres».

En *España* «son electores para diputados a Cortes, provinciales y concejales, todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio, en el que cuenten dos años, al menos, de residencia». (*Ley elect.* de 8 de agosto de 1907, art. 1.º) En el nuevo régimen municipal se modifica el sufragio para la elección en los Municipios. Decláranse electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años, y se añade que «tendrán el mismo derecho de sufragio las mujeres cabeza de familia»; «las españolas mayores de veintitrés años, que no estén sujetos a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinos, con casa abierta, en algún término municipal».

Al lado de este sufragio, función del ciudadano, debe señalarse la existencia de sufragios de clase o en razón de ciertas representaciones cooperativas; por ejemplo, el sufragio político concedido por nuestra Constitución a las Corporaciones científicas y Sociedades económicas para tener representación en el Senado.

Ley electoral de senadores, art. 1.º. Recuérdese el intento del Sr. Maura (reforma local de 1907) de organizar una representación *corporativa* en los Municipios. (Véase el proyecto de reforma local de Canalejas y Barroso de 1912.) Recientemente se ha establecido, como ya se ha indicado, la representación corporativa con sufragios especiales por el régimen municipal. (Decreto-ley citado de 8 de marzo de 1924, lib. I, título IV, cap. II, Sec. 4.º)

28. Con respecto a la emisión del sufragio, sostienen diferentes criterios: 1.º Sobre el carácter del voto: si es un derecho o un deber; en este punto,

nuestra legislación define el sufragio expresamente como derecho y deber del elector. En efecto, según el art. 2.º de la Ley electoral de 8 de agosto de 1907, «todo elector tiene el derecho y el deber de votar en cuantas elecciones fueren convocadas en su distrito». Se trata de un deber exigible—voto obligatorio—mediante *sanción* (Véase art. 84 de la Ley); 2.º Sobre si la emisión del voto ha de ser pública o secreta: en los Estados constitucionales domina el criterio favorable al voto secreto; 3.º Sobre si ha de concederse el voto a todos por igual, o se debe conceder más de uno a electores con ciertas condiciones de capacidad o en representación de la familia—voto de familia—: la solución dominante es la igualdad del voto; 4.º Sobre si el elector debe participar directamente en la designación del representante, o bien procederse de un modo indirecto, empezando los electores todos, de primer grado, por designar a los de segundo, y éstos (u otros) al funcionario de que se trate.

La solución aceptada en los diferentes Estados no es uniforme. En los cinco Estados que aquí se comparan hay, como es sabido, Asambleas elegidas directamente: en Inglaterra, la Cámara de los Comunes; en los Estados Unidos, la Cámara de Representantes y el Senado; en Francia, la Cámara de Diputados; en Alemania, el *Reichstag*; en España, el Congreso de los Diputados. En los *Estados Unidos*, según el texto constitucional (Const., art. 1.º, Sec. 3.ª, núm. 1.º), el Presidente y Vicepresidente son de elección de segundo grado; pero la costumbre ha hecho que el *elector presidencial* vote al designado por sus electores (Constitución, art. 2.º, sec. 1.ª y Enm. XII). En *Francia*, el Senado es elegido de modo *indirecto* por el carácter de los electores, como, al fin, es elección, en parte, de *segundo grado* la del Presidente de la República. En *España*, cierta porción del Senado (los Senadores elegidos por provincias) es, en parte, de elección de segundo grado, toda vez que forman su cuerpo electoral los di-

putados provinciales elegidos por sufragio universal, y, en parte, de tercero, por la intervención que los concejales tienen en la designación de cierto número de electores senatoriales. En efecto, en la elección de senadores, por provincias, en España, los concejales de los Ayuntamientos son, en cierto modo, electores de segundo grado de los compromisarios, los cuales son electores de tercer grado en esta relación. (Véase Ley electoral de Senadores de 1877, artículos 2.º, 31 y 32; véase todo el cap. IV.) Debe, sin embargo, advertirse que, salvo en la fórmula aceptada para la designación del Presidente de la República, en los Estados Unidos, las elecciones de segundo y ulteriores grados, a que ahí se hace referencia, no tienen el carácter expreso de tales elecciones de segundo grado. La mayoría de ellas resultan forzosamente, pero en sí implican un modo de proceder para conceder al elemento corporativo una participación en el gobierno. En cuanto al criterio sobre la manera de valorar el voto, el voto popular se cuenta, no se valora de diverso modo.

29. La determinación del sistema para recoger y condensar los resultados del sufragio entraña dos interesantes operaciones, a saber: 1.º, la *distribución territorial* del sufragio, y 2.º, su *organización política*. Mediante la distribución territorial, se fija la relación del número de representantes, con la población y con el número de electores. Los objetivos que parecen perseguirse son dos: la *proporcionalidad* entre los representados, en relación con la población, y la adaptación orgánica de la función electoral, en sus resultados, bien a la división geográfica de las ideas, bien a las formas sociales de la población (1). Los sistemas principales ideados para hacer esta división territorial son tres: 1.º *División en distritos uninominales*, aten-

(1). Véase SARIPOLOS, ob. cit. Véase mi monografía *El sufragio*.

diendo: *a)* a la proporcionalidad de la población tan sólo; *b)* a la adaptación de la función electoral a la forma social y geográfica de la población; 2.º *Escrutinio* o voto de *lista*, que consiste en una distribución de la nación en grandes circunscripciones territoriales, que suman varias veces, en habitantes, la proporción de un Colegio uninominal, correspondiendo al elector votar en lista tantos representantes como los que a la circunscripción total se atribuyan. Tiéndese por este sistema a quitar el carácter meramente local a la elección, para acomodarla a la organización de los partidos, que, naturalmente, formarán las *listas*; 3.º *Colegio nacional único*: la Nación sería un solo Colegio electoral, votando el elector en lista todos los representantes (defendido por Girardin), y con una aplicación o adaptación, mediante la ley electoral italiana del fascismo (1924).

30. En *Inglaterra*, la distribución de los puestos de la Cámara de los Comunes se hace sobre la que supone la distinción de burgos y condados: por el Act de 1918, los puestos en la Gran Bretaña se distribuyeron a razón de un miembro por cada 70.000 almas de población. Esto aparte, se reserva representación a las Universidades. (V. Courtney, ob. cit., págs. 10, 15, 25 y 29; King y Raffety, *Our Electoral System: The Demand of Reform*, 1912). En los *Estados Unidos* «la ley exige que los representantes se elijan por otros tantos distritos de territorio continuo, y del mismo número de habitantes, hasta donde sea posible, de modo que cada distrito no elija más que un miembro». (Burgess, ob. cit., t. I, págs. 56-57; Reinsch, *American Legislatures*, etc., cap. VII; Elliot (Ed.), *Amer. Gov. and Majority Rule*, 1916.) En *Francia*, el régimen electoral actual de diputados se hace, según la Ley de 12 de julio de 1919, por circunscripciones: cada Departamento forma una, salvo si eligiese más de seis diputados, en cuyo caso se puede dividir. Cada Departamento elige un diputado por 75.000 habitantes de nacionalidad francesa;

la fracción de más de 37.500 habitantes da lugar a un diputado más. (V. Duguit, *Traité*, § 67; Pierre, *Code des Elections politiques*, 1893; Chanté-Grellet, *Traité des Elections*, 1897. Cons. Benoist, *Pour la Réforme elect.*, 1908; Bretón, *La Reforma elect.*, 1910; Chardon, *Le Réforme elect. en F.*, 1919.) En Alemania, el Reichstag se elige por virtud de un sistema (ley de 27 de abril de 1920), en virtud del cual el número de diputados depende del de votantes, pues merced a una aplicación de la representación proporcional, se atribuye a cada 60.000 votantes en las listas un puesto. Las circunscripciones electorales eligen, por lo general, seis diputados. En España hay un sistema mixto de distritos uninominales y de circunscripciones de tres, cinco y más diputados, formados por las grandes poblaciones (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.), o por medios urbanos con elementos rurales numerosos. (V. Ley electoral de 1907, arts. 20 y 27.)

31. La organización política del sufragio enderézase a procurar la representación específica de las aspiraciones existentes en el Estado, para que, reflejadas éstas en la representación, influyan todas en las decisiones de los órganos del Gobierno. Formúlanse para lograrlo varios criterios, y de conformidad con ellos, varios sistemas: 1.º Criterio de la mayoría, pura y simple: aplicable este criterio de modo natural y necesario cuando se trata de elegir un representante único, se acomodaría a otras elecciones mediante la organización del Colegio nacional único, si los electores votasen candidatos para todos los puestos; 2.º Criterio de mayorías, según resulten éstas de la distribución geográfica de las ideas. Implica este criterio la organización electoral que parece más natural y sencilla, pues se concreta en una distribución territorial en distritos, en los que se recogen los resultados que produce una elección por mayoría de votos o de electores en cada distrito, considerando como voluntad del Cuerpo electoral la de la mayoría de los representados elegidos. Este es

el que suele llamarse *régimen de mayorías*, y lo es, aunque acaso *teóricamente* solo. En realidad, la distribución de las ideas del Cuerpo electoral por la nación toda nunca es tal que resulte una designación uniforme de una mayoría única en todos los distritos. (Cons. Orlando, ob. cit., pág. 97); 3.º Criterio que aspira a obtener una representación fiel y exacta de las tendencias existentes en el Cuerpo electoral mediante ciertas combinaciones (1). Al efecto, se han ideado varios sistemas, cuyo objetivo es que el resultado de unas elecciones ofrezca una distribución de representantes que corresponda más o menos orgánicamente a la potencialidad de las respectivas tendencias existentes en el país.

Al considerar los sistemas a que se alude, establece Orlando entre ellos una distinción: «en unos, dice, la parte dada a las minorías se asigna previamente por la ley y por el cálculo de los Comités electorales, y por eso pueden llamarse *empíricos*; en otros, la *proporcionalidad*, más o menos fija, surge de la elección misma, por lo que pueden llamarse *orgánicos*» (obra citada). Entre los primeros coloca el del *voto limitado* y el del *voto acumulado*, y entre los segundos cita el sistema del *cociente* (orgánico por excelencia, dice). El sistema del *voto limitado* supone que el elector puede elegir varios candidatos, es decir, que tiene varios votos; exige circunscripciones electorales en las cuales haya que nombrar varios representantes, no pudiendo el elector votar por todos. Así, si se han de designar tres, el elector sólo puede votar dos; si cinco, tres, etcétera. La garantía de la minoría está en que, dando sus votos a su candidato, la mayoría no podrá, sino cuando es muy numerosa o hay varias minorías en lucha, conseguir apoderarse de todos los puestos. Este sistema es bien conocido en España. Por el del *voto acumulado* (sostenido por Marshall) el elector dispone

(1) Cons. SARIPOLOS, ob. cit.

de tantos votos cuantos son los representantes que debe elegir, si bien puede darlos todos a uno mismo o distribuirlos como mejor entienda. Se ha propuesto combinar el voto limitado y el voto acumulado mediante el sistema del *voto graduado*, el cual consiste en lo siguiente: cada elector puede y debe votar, dice Saripolos (*La Démocratie et l'Election proportionnelle*, 1899, II, pág. 294), por tantos candidatos cuantos sean los representantes que haya que elegir; pero mientras su voto vale por uno para el primer candidato inscrito en la papeleta, sólo vale medio respecto del segundo y un tercio para el tercero, etc. Otro sistema es el del *voto único*, merced al cual, en las circunscripciones para varios representantes, cada elector no puede votar más que por uno, y son elegidos los que reúnan más sufragios. Combinado con el *Colegio nacional*, se propuso por el profesor Saripolos, no el autor del libro antes citado, sino su padre.

32. Los sistemas llamados racionales y orgánicos—que procuran una distribución de los representantes proporcionada a los votos: *representación o elección proporcional*—descansan principalmente sobre el *cociente electoral*—es decir, la determinación del número de votos para ser proclamado y admitido como representante—, o también sobre la fijación de una preferencia por parte del elector, con respecto a los candidatos, y la aplicación del voto a uno o a otro de éstos, según las exigencias del cociente.

La *representación proporcional*, como idea y como reforma, tiene su historia, que procuraremos extraer brevisísimamente. (V. Saripolos, ob. cit. Excelente y completa hasta su fecha.) La primera aplicación de la representación proporcional parece haberse realizado en 1840 en las elecciones municipales de Adelaide (Australia), con un sistema de cociente; pero la experiencia inicial más importante quizá es la ley danesa de 2 de octubre de 1855, debida al influjo del Mi-

nistro Andrae; en la Constitución se consagró el principio de la representación proporcional, y se dispuso que la elección del Landsting se habría de hacer en esta forma: todo elector debería escribir en su papeleta los nombres de sus candidatos, o el de uno solo; la suma de las papeletas entregadas en la votación al Presidente se dividiría por el de los miembros que habrían de elegirse, y el cociente, prescindiendo de las fracciones resultantes, serviría de base a la elección. El Presidente, al practicar el escrutinio, extraería de la urna las papeletas depositadas en ella, leyendo el primer nombre escrito en cada una, y cuando un candidato hubiera logrado el cociente, se le consideraría elegido, continuando con las restantes papeletas; pero si en cualquiera de ellas figurase nombre de candidato electo ya, se aplicaría el voto al inscrito inmediatamente. Las iniciaciones de la idea de la representación proporcional van unidas a nombres como los de Tomás Hare, Stuart-Mill, el citado Andrae, Considerant... «El más notable de los sistemas propuestos—dice Orlando (*La Rif. Eletta*, 1883)—es el del jurisconsulto inglés Hare en su *Treatise on the Election of Repres.*, publicado en 1859 (3.^a edic., 1865). El sistema Hare fué defendido por un hombre tan de primer orden como Stuart-Mill. En el sistema de Hare, tan discutido y tan variamente modificado—dice Orlando (ob. cit.)—, el Estado forma un Colegio único, dividido en circunscripciones, como los distritos actuales; varias constituyen un departamento. El procedimiento de la votación es el corriente: la novedad consiste en que el elector podrá votar por cuantos candidatos quiera, escribiéndolos en su papeleta por orden de preferencia. Hecha la votación, las «Mesas» del distrito contarán sus papeletas, comunicando su número a la Oficina del departamento respectivo, el cual, después de reunir los totales recibidos, enviará el resultado a la Oficina central de la capital de la Nación, y ésta, una vez sumadas todas las cifras recogidas, dividirá el total general obtenido por el número de los elegibles; el resultado será el «co-

fra obtenida constituye el cociente «necesario» y «suficiente» para ser elegido.»

33. El problema en la aplicación de un régimen de representación proporcional — aun considerado como desarrollo de un principio justo — estriba en lograr reflejar, mediante adecuados juegos de cifras, con la posible exactitud, la situación política, en aquel momento, de las masas electorales; pero teniendo en cuenta que en todo caso será preciso:

Primero. Desarrollar un procedimiento sencillo, fácil, que permita al lector producirse sin vacilaciones.

Segundo. Respetar la plena libertad del elector, o, en otros términos, que la tramitación electoral no le imponga limitaciones o implique obstáculos que le impidan emitir libremente «su voto político» y, además, según preferencias personales.

Tercero. Facilitar el movimiento y la acción de los partidos o de las organizaciones políticas con fines electorales. El legislador debe ver en el cuerpo electoral algo más que una pluralidad o suma de electores.

Cuarto. Impedir en lo posible la emisión de votos «sin» significación política o que entrañen una contradicción política, como ocurrirá cuando un elector vote dos o más candidatos cuyas respectivas políticas se excluyen.

Quinto. Reducir al minimum los votos perdidos o no eficaces que necesariamente resultan cuando, al verificar las operaciones de distribución de puestos, dado el cociente, quedan residuos.

El argumento más grave que puede esgrimirse frente a la *representación* o *elección* proporcional no viene sólo de las dificultades para encontrar el sistema que sume o reúna las condiciones apuntadas, sino de algo más esencial: de que, mediante cualquiera de ellos, se pretende tratar aritméticamente fuerzas

psicológicas, como son las políticas, y someter a operaciones de sumas y divisiones elementos que quizá se han constituido orgánicamente bajo la acción compleja de los influjos geográficos e históricos; que por algo, en los Estados, aparecen desigualmente difundidas las ideas políticas. En todo caso, un sistema de representación proporcional, aunque se defienda como el más adecuado para facilitar o mantener la formación de las grandes corrientes políticas, a veces, alguna de sus aplicaciones ha actuado en el sentido de la descomposición de aquellas corrientes. El eminente Orlando—profesor y político—estima que «uno de los más deplorables errores que se cometieron en aquel período de locura colectiva que reinó en Italia después de la guerra victoriosa, fué la reforma electoral que introdujo la pretendida representación proporcional de las minorías. El efecto social fué este: romper la unidad del pueblo, sustituyéndola grupos sociales (incipiente forma de *Soviets*), con un movimiento retrógrado hacia las instituciones medioevales, que hizo retroceder en dos o tres siglos la estructura social de nuestro país. El efecto político fué este: hacer imposible la constitución de una mayoría compacta y homogénea en la Asamblea representativa, que constituye la base esencial del gobierno parlamentario. El Gabinete no fué ya el exponente solidario de una dirección única, concretada en la unidad física del primer ministro y en el decidido predominio de su voluntad, pero sí un colegio de delegados de grupos, que constituyeron una especie de directorio, es decir, la más anárquica y la más nefasta de todas las formas de gobierno que recuerda la Historia. A tal reforma se debe, pues, en gran parte, aquella completa falta de autoridad del Poder ejecutivo, que caracteriza el doloroso trienio de la política italiana que va de mediados de 1919 a octubre de 1922». (De un artículo publicado en *La Nación*, de Buenos Aires, el 5 de agosto de 1923, Suplemento.)

34. La experiencia más interesante de un sistema de representación proporcional es la belga — sistema

del *común divisor*—, ideado por Hondt, y que es una aplicación del de *listas concurrentes*. «Se trata — dice M. Cameau (ob. cit.)— de distribuir en cada circunscripción los mandatos disponibles entre las diferentes listas en lucha, en relación con su cifra electoral, y, en cada lista, entre los distintos candidatos.» La aplicación del sistema se desarrolla en ciertos momentos esenciales, a saber: 1.º La preparación de la elección, que entraña dos operaciones: a) presentación de candidatos; b) confección de las papeletas electorales. 2.º La tramitación electoral o votación. 3.º Los escrutinios. 4.º La distribución de los puestos: a) entre las listas; b) entre los candidatos. 5.º La proclamación de los electos. El principio fundamental del sistema es que el voto es «uninominal»; aun con la «lista», el elector emite «un solo» sufragio a favor de «un» candidato (y de un suplente), voto este plenamente político, porque tienen que tomarse los dos nombres de una misma lista; pero, dice M. Barthélemy, «toda papeleta válida tiene en el sistema doble significación, porque se cuenta en beneficio de la lista y para determinar en cada lista los titulares y suplentes; emite, pues, el elector «un» doble voto simultáneo». Veamos de qué modo: supongamos al elector ante «tres» listas, en cada una de las cuales figuren seis nombres, tres de candidatos efectivos y tres de suplentes: el elector «debe», ante todo, elegir «su» lista — primer voto —, y luego «puede» — segundo voto —: a) aceptarla tal como está; b) modificar «su orden», ya sea el de los candidatos efectivos, ya el de los suplentes, o bien el de unos y otros. Realizada esta selección, el elector vota, y hecha la votación se procede al escrutinio, empezando por contar y clasificar los resultados, para determinar: primero, el total de papeletas válidas y que contienen voto por la lista y a favor de uno de sus miembros; segundo, el número de votos de listas; tercero, el de votos personales de los candidatos. Deben luego ordenarse los resultados de cada lista en tres columnas: en la primera se hará la indicación total de vo-

tos de listas; en la segunda, la de los obtenidos por cada candidato titular, en la tercera, los obtenidos por cada suplente. La Autoridad o *bureau* principal de la circunscripción se limita después a determinar la «fuerza numérica» de cada lista, sumando los totales de las dos primeras columnas. Si se aplicase un sistema del simple «cociente», todo se reduciría a sumar los votos emitidos y a dividir la suma por el número de puestos disponibles; cada lista obtendría tantos como veces contuviese el cociente el total de sus votos. Pero no siempre se prestan las cifras a divisiones perfectas: habrá residuos, a veces tan importantes, que impedirán utilizar con el cociente todos los votos; y he ahí el mérito del «metro electoral»—del común divisor—, «inventado, en 1878, por D'Hondt» (Cameau, ob. cit.). El divisor se obtiene por el *bureau* o Comisión principal encargada de la repartición; al efecto, la Comisión dividirá por 1, 2, 3, 4..., la cifra electoral de cada lista, y colocará los cocientes en el orden de su importancia, hasta obtener un número de cocientes igual al de puestos disponibles; la cifra de distribución o divisor electoral será el último cociente—el menor—. La distribución se hará atribuyendo a cada lista tantos puestos como veces contenga el divisor la suma de sus votos. «Supongamos, dice Duguit, una circunscripción de cinco diputados; se han emitido 47.000 votos válidos, luchando cuatro listas, que han obtenido, respectivamente, 24.000, 11.000, 9.000 y 3.000 votos; primera operación: se dividen las cifras por 1, 2, 3, 4, y se obtiene: división por 1: 24.000, 11.000, 9.000, 3.000; división por 2: 12.000, 5.500, 4.500, 1.500; división por 3: 8.000; división por 4: 6.000. Colóquense ahora los cocientes por el orden de mayor a menor hasta «cinco» puestos, y se obtendrán: 24.000, 12.000, 11.000, 9.000 y 8.000; 8.000 será, pues, el «común divisor». Segundo trámite: cada lista tendrá tantos puestos como veces contenga el divisor 8.000, a saber: la de 24.000, 3; la de 11.000, 1, y la de 9.000, 1. Total, 5. ¿Y cómo se hace la designación concreta de candidatos en cada lista? Se distinguen tres

casos: primero, si la lista contiene tantos nombres como puestos le corresponden, todos son elegidos; segundo, si la lista contiene más nombres, se atribuyen, ante todo, a cada candidato los votos «nominativos» que hubiera obtenido, añadiendo, si es preciso, los votos «de lista» necesarios para el divisor electoral, los candidatos que le alcancen son elegidos; tercero, si la lista no tiene bastantes nombres, se completan con suplentes los puestos, y si aun así no bastan, se dispone de éstos en otras listas.

Naville, *La question élect. en Europe et en Amérique*, 1871. Saripolos, ob. cit. J. Reichnach. *La réforme électorale*, 1912. Girault, *Le représ. prop. (Revue pol. et parl., 1913)*. Duguit, *Traité*, II (2.^a edic.), § 45; Barthélémy, *L'Organis. du suffr. et l'expérience belge*, 1912; Dupriez; *L'Organis. du suffr. universel en Belgique*, 1901. Menthon, *La rep. prop. dans la Const. féd. Suisse*, 1921. Klotte, *Die Proportionalwahl in der Schweiz*, 1899. Dobraniki, *Ein Proportionalwahlvorschlag: eine Analyse des sogenannten limitierten Vot. (Archiv. Offent. R., XXVII, 1920)*. Herrfahrdt, *Das Prob. der berufständigen Vertretung von der französischen Rev. bis zur Gegenwart*, 1921. Garner, *Elect. reform. in France (Amer. Pol. Sc. Review, 1913)*. F. Williams, *Recent Dev. of prop. rep. (Pol. Science Quat., 1914)*. Orlando, ob. cit. Bóndini, *La rif. elett. con la rep. prop.*, 1911. Ortiz de Burgos, *La representación proporcional*, Madrid, 1923.

35. La representación proporcional, que había alcanzado sus más regulares aplicaciones en Bélgica, como hemos visto, y en Suiza (1), se ha introducido desde 1919 en Francia, y con la Constitución de Weimar, en Alemania, así como para lo municipal en España—decreto-ley de 1924—. Francia—que alternó los sistemas de la elección mayoritaria por *arrondissement* uninominal, y por lista—estableció un sistema de R. P. por la ley de 12 de julio de 1919.

(1) Suiza, en los cantones, para la elección de sus Asambleas, verbigracia: Neuchâtel, Tessino, 1891; Ginebra, 1892;

distribuciones no se agoten los puestos de la circunscripción, la ley de 1919 ha dispuesto que el puesto o puestos no provistos se atribuyan a la lista que hubiere logrado un promedio superior. Distribuidos los puestos por el cociente o el mayor promedio, se adjudican en cada lista a los candidatos de más votos, y, caso de empate, al de más edad; pero es preciso que el número de votos de cada uno sea superior a la mitad del promedio de su lista. En el caso de que no haya bastantes candidatos en esas condiciones, se procede a segunda elección para los puestos no adjudicados. Hay nueva elección también cuando el número de votantes no supera al de la mitad de inscritos o si ninguna lista obtiene el cociente electoral. (Duguit, *Traité*, 2 edic., II, pág. 587; Hauriou, ob. cit., pág. 547). Posteriormente a la ley de 1919 se han dictado tres leyes: la de 15 de marzo de 1924, que ha prohibido las listas incompletas, ha aumentado el plazo que media entre la presentación de listas y el día de la elección, y ha reducido a $\frac{1}{3}$ del total de electores el número de votos necesario para triunfar; la de 20 del mismo mes, que vuelve a poner en vigor los principios (ya aplicados en 1919 y 1920) relativos al envío y reparto de las papeletas de votación y de las circulares y tarjetas electorales, y la de 8 de abril siguiente, que rebaja el número de Diputados, modificando el art. 2.º de la de 1919, en el sentido de que cada 75.000 habitantes (o fracción) den derecho a un Diputado (con ciertas atenuaciones de índole transitoria).

Elegida en Alemania la Asamblea Nacional, con arreglo a los principios de la R. P., según el sistema D'Hondt, y proclamado en la Constitución del *Reich* (art. 22) que las elecciones de Diputados se harán con criterio proporcionalista, la ley Electoral de 27 de abril de 1920 ha dado la preferencia al llamado «sistema automático de Baden», con arreglo al cual es variable el número de Diputados, dependiendo del de electores que tome parte en la votación: por cada 60.000 votos se da derecho a un Diputado; el territorio se di-

vide en circunscripciones, éstas se agrupan en Uniones, y hay, por último, Colegio nacional para los segundos restos; los votos sobrantes en la circunscripción pueden utilizarse en la Unión, y los que de éstas sobren pueden ser computados en el Colegio nacional; pero ningún partido puede sacar por acumulación de segundos restos mayor número de actas que las obtenidas por él directamente en las circunscripciones. La propuesta de candidatura puede ser formulada por 50 electores. (Ordenanza del Consejo de Comisarios, fecha 30 de noviembre de 1918. Giese, *Die Reichsverfassung*, v. II, aug. 1919, pág. 19. *Grundriss des neuen Reichsstaatsrechts*, página 36 y siguientes.)

En España—aparte una aspiración proclamada en las Cortes, en 1919 y 1921, reclamando la representación proporcional—se ha establecido ésta en el decreto-ley de 1924 para la designación de los Concejales de elección popular (lib. I, título IV, cap. II, sección 3.^a). También había un principio de índole proporcionalista en el proyecto de Burgos Mazo (nov. 1919). Los señores Bugallal y Maura prepararon proyectos de R. P., que no llegaron a tomar estado parlamentario. Pueden verse con amplitud los antecedentes en la obra de Ortiz de Burgos, ya citada (pág. 151), y en el *Tratado de Derecho Electoral Español*, de Sanmartín Puente, tomo II, pág. 47.