

## EL CONTROL ELECTORAL COMO ELEMENTO INDISOCIABLE DE TODA DEMOCRACIA: LOS ORÍGENES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA

ELECTORAL CONTROL AS AN INDISSOCIABLE ELEMENT OF  
ANY DEMOCRACY: THE ORIGINS OF THE SPANISH ELECTORAL  
ADMINISTRATION

Pablo FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos  
<https://orcid.org/0000-0003-1807-6583>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2023  
Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2023

### RESUMEN

*Concebido el control electoral como uno de los elementos inherentes a todo Estado de Derecho, su efectiva implantación fue prácticamente inexistente a lo largo del constitucionalismo histórico español. Así sucedió, en efecto, no tanto por la calidad de las normas electorales, que fue mejorando con el paso de los años, como por su deficiente puesta en práctica, con unos partidos políticos que hicieron del fraude electoral y de la corrupción su habitual modus operandi. Solo tras comprender la verdadera magnitud de ese sistemático falseamiento estaremos en condiciones de valorar, en su justa medida, el logro que para nuestra democracia ha supuesto la consolidación de una auténtica Administración electoral autónoma e independiente respecto de una Administración pública que, pese a todo, sigue conservando importantes funciones para el correcto desarrollo del proceso electoral.*

*Palabras clave: constitucionalismo histórico, derecho de sufragio, derecho electoral, garantías electorales, Administración electoral.*

### ABSTRACT

*Although electoral control is one of the inherent elements of the rule of law, its effective implementation was practically non-existent during Spanish historical constitutionalism. This happened, indeed, not so much because of the quality of the electoral rules, which improved over the years, as for their poor implementation, with some political parties making electoral fraud and corruption their regular modus operandi. The achievement of our current democracy can only be properly valued after understanding the true magnitude of this systematic distortion. Said milestone consists on the consolidation of a genuine electoral administration that is autonomous and independent from the public administration, which nevertheless continues to perform important functions for the correct development of the electoral process.*

*Keywords: historical constitutionalism, right to vote, electoral law, electoral guarantees, electoral administration.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTROL ELECTORAL EN LOS ALBORES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL. 1. Ley Electoral e Instrucción para la Elección de Diputados a Cortes, de 1 de enero de 1810. 2. Constitución de 1812 y su desarrollo normativo. III. EL FRAUDE ELECTORAL COMO ELEMENTO COMÚN A LAS SIGUIENTES EXPERIENCIAS CONSTITUCIONALES. 1. Real Decreto de 20 de julio de 1837, sobre las Elecciones de Diputados y Senadores. 2. Ley Electoral de 18 de marzo de 1846, para el Nombramiento de Diputados a Cortes. 3. Decreto de 9 de noviembre de 1868, estableciendo el sufragio universal y la forma en que han de hacerse las elecciones de ayuntamientos, diputaciones provinciales y diputados a Cortes. 4. Ley Electoral de 26 de junio de 1890, de Diputados a Cortes. 5. Ley Electoral, de 8 de agosto de 1907. 6. Constitución de 1931. IV. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL ELECTORAL. 1. Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Comprender las auténticas implicaciones del sistema de control electoral vigente en España pasa por hacer antes lo propio con los elementos característicos de nuestro constitucionalismo histórico. Los de una España, tan afanada en la instauración de un verdadero Estado de Derecho y Constitucional como lastrada por una actitud constituyente incapaz de lograr una mínima estabilidad político-constitucional, como bien nos recuerdan García Fernández y Espín Templado (1976, pp. 31 a 33); Solé Tura y Aja (1978, pp. 131 y ss.); Fernández Segado (1986); Sánchez Agesta (1978, pp. 19 y ss.); Torres del Moral (2004, pp. 13 y ss.); Vera Santos (2008, pp. 21 y ss.); o Merino Merchán (2008, pp. 31 a 33).

No otra cosa cabe predicar, en efecto, de los más de doscientos años de experiencia constitucional acumulada. Y, es que, si el liberalismo instituido por la Constitución de Cádiz de 1812 nació ya mermado como consecuencia de la invasión napoleónica de 1808, los acontecimientos posteriores no resultaron menos azarosos, con acontecimientos político-constitucionales no siempre edificantes, en forma de regencias, pronunciamientos, regímenes de hecho, alzamientos populares, fraudes, derogaciones e incumplimientos flagrantes de las constituciones. Representan, todos ellos, episodios de una historia constitucional convulsa que concluyó con la aprobación de una Constitución de 1978 a la que, conviene no olvidar, le precedió una cruenta Guerra Civil y una larga dictadura.

Siendo cuestiones de espacio las que nos impiden entrar en mayores consideraciones al respecto, lo primordial es apuntar a esa inestabilidad constitucional como el hilo conductor sin el cual no podrían entenderse los problemas a los que se ha enfrentado el sistema de garantías electorales en nuestro país<sup>1</sup>. A esa conclusión llega, desde luego, Rallo Lombarte (1997, pp. 33 y 34), cuando alude a la lucha histórica entre liberalismo y conservadurismo, al sometimiento del Derecho a la fuerza de lo fáctico, a la breve vigencia jurídica de los textos constitucionales aprobados durante el siglo XIX, o a los enfrentamientos políticos mantenidos hasta la consagración del su-

---

<sup>1</sup> Satrústegui Gil-Delgado (1990, p. 94) va más allá, al señalar que nuestro Derecho electoral histórico «ha sido todavía más inestable que nuestro Derecho constitucional».

fragio universal, como factores, todos ellos, que caminan en paralelo al fallido intento por regular un proceso electoral que garantizase la transparencia de su desarrollo.

Todo ello permite concluir, en resumidas cuentas, el carácter fraudulento del Derecho electoral histórico español, sometido como estuvo a «constantes manipulaciones» (Satrústegui Gil-Delgado, 1990, p. 94). Esto es, durante el siglo XIX y parte del XX, los resultados de las elecciones «no eran decisivos a la hora de formar un determinado gobierno (que era el que las convocaba y las ganaba por un generoso margen)» (Linz *et al.*, 2005, p. 1029). Así, y desde que, en el año 1836, las Cortes sustituyeran el sistema de elección indirecta –propio de la Constitución de 1812– por un sistema directo y restringido, los comicios fueron objeto de constante amaño por el Gobierno de turno (Sánchez Agesta, 1978, p. 185), especialmente en las zonas rurales (Pascua Mateo, 2007, p. 19). Es algo en lo que coincide la doctrina principal, al hablar de un «falseamiento electoral generalizado» (Linz *et al.*, 2005, p. 1029); de una «farsa electoral» (Sánchez Agesta, 1978, p. 184); del inicio de unas «prácticas de coacción y corrupción que atravesarán toda nuestra historia parlamentaria y electoral» (Tomás Villarroya, 2012, p. 20) y que, para Posada (s/f, p. 161), eran quizás imposibles de revertir.

Hasta ahí, por ahora, la crítica hacia la aplicación de un derecho electoral cuyos mimbres en materia de control electoral eran, sin embargo, mejores que lo que fue su efectiva aplicación. De hecho, y salvo contadas excepciones, puede decirse que la legislación electoral española fue experimentando una paulatina evolución, coherente con la «progresiva y lineal voluntad de incorporación, consolidación y mejora de las garantías formales del derecho de sufragio» en el país (Rallo Lombarte, 1997, p. 34).

Pues bien, en el análisis de ese proceso histórico de perfeccionamiento de la legislación electoral se afana el presente trabajo, estructurado como está en una serie de apartados referidos a las principales fases vividas por nuestro constitucionalismo histórico. Todo ello encaminado, como se ha dicho, a lograr comprender, en su justa magnitud, el aludido «ambiente de fraude, violencia y picaresca» en que se ha desenvuelto el régimen representativo histórico español (Sánchez Agesta, 1978, p. 169) hasta llegar a nuestros días. Un

proceso en virtud del cual, la Administración pública, encargada originariamente del control electoral, ha visto progresivamente reducida esa potestad en favor de una Administración electoral propia, si bien quedando aún ciertas reminiscencias de esa antigua configuración.

Al estudio de todas esas cuestiones nos dedicamos ya sin más dilación, siendo razones de espacio las que nos llevan a centrarnos<sup>2</sup> en las principales normas electorales aprobadas al abrigo de los seis textos constitucionales efectivamente culminados y que, como sabemos, preceden a la vigente Constitución de 1978<sup>3</sup>. Quedan relegadas a un segundo plano, por tanto, aquellas normas aprobadas, bien en el marco de procesos constituyentes inacabados –caso de la Constitución de 1836 o del Proyecto de Constitución federal de 1873– o de textos que no pueden ser considerados constituciones en sentido estricto, al tratarse de cartas otorgadas –el Estatuto de Bayona de 1808 y el Estatuto Real de 1834– o de meras ejemplificaciones de lo que Loewenstein (2007, pp. 218 a 222)<sup>4</sup> define como constituciones semánticas –caso de las consabidas leyes fundamentales del régimen dictatorial franquista–<sup>5</sup>.

## II. EL CONTROL ELECTORAL EN LOS ALBORES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

### 1. *Ley Electoral e Instrucción para la Elección de Diputados a Cortes, de 1 de enero de 1810*

Siendo la Administración electoral, como decíamos, un pilar básico de cara al aseguramiento de un proceso electoral transparente, lo propio aquí es apuntar al año 1810 como el primer antecedente de las actuales juntas electorales. Lo encontramos, en efecto, tras la

---

<sup>2</sup> Inspirándonos, para ello, en la estructuración que de sus trabajos realizan, sobre todo, Pascua Mateo (2007, pp. 19 a 44) y Presno Linera (2013, pp. 17 y ss.).

<sup>3</sup> Siguiendo a González-Trevijano (2023, p. 124), estos son los de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 y 1978, a los que cabe añadir dos cartas otorgadas –el Estatuto de Bayona de 1808 y el Estatuto Real de 1834–.

<sup>4</sup> En realidad, la obra original citada vio la luz en inglés y con otro título, en el año 1957.

<sup>5</sup> Para un estudio pormenorizado y mucho más extenso sobre el derecho electoral español, *vid.* De Carreras y Vallés (1977, pp. 203 y ss.); Rallo Lombarte (1997); y Rueda Laffond (1998).

aprobación de la primera norma que, «con justicia, puede calificarse de electoral» (Presno Linera, 2013, p. 18), en opinión igualmente sostenida por Fernández Domínguez (1992, p. 20). Nos referimos a la Instrucción para la Elección de Diputados de Cortes, de 1 de enero de 1810<sup>6</sup>, crucial para el tránsito de un sistema de representación estamental propio del Antiguo Régimen a una nueva fórmula de representación nacional y burguesa (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 89). Una norma que, ya en su preámbulo, dejaba constancia de la importancia de la elección a llevar a cabo, pues de ella dependía el acierto de las medidas a adoptar para salvar a la patria, restituir el trono al monarca, y «restablecer y mejorar una Constitución digna de la nación»<sup>7</sup>.

El caso es que, aunque no llegó a aplicarse en la totalidad del territorio español, consecuencia del avance del ejército francés en plena guerra de la Independencia<sup>8</sup>, de ella hay que destacar la previsión de una junta central —la Suprema Junta Gubernativa de España e Indias—<sup>9</sup> en cuanto que «órgano supremo de Gobierno provincial» (Merino Merchán, 2008, p. 52) y «embrión remoto de la Administración Electoral española» (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 71), a cuyas competencias nos referimos a continuación. En concreto, a ella se le encomendaba la labor de hacer cumplir los preceptos establecidos en la propia instrucción y de presidir, a dichos efectos, las elecciones de diputados a Cortes en las capitales de provincia. Así lo establecía, en efecto, un artículo 1 capítulo 1 que ordenaba a la mencionada institución la dirección de las convocatorias de Cortes,

---

<sup>6</sup> A dicha norma le acompañarían otras complementarias, debidamente descritas en Presno Linera (2013, p. 19), quien además destaca el hecho de que «el momento fundacional del derecho electoral español» venga acompañado de «la presencia de normas reglamentarias, lo que será una constante del sistema hasta 1977».

<sup>7</sup> Este y el resto de textos legales que se mencionan se encuentran debidamente compilados en Presno Linera (2013, pp. 93 y ss.). Igualmente, y en lo que a los distintos textos constitucionales españoles se refiere, *vid.* <https://constitucionparatodos.com/repositorio-normativo/>.

<sup>8</sup> Como explica Artola (1999, pp. 312 y ss.), dicha circunstancia llevó a la Junta Central a tomar una decisión trascendental. Y, es que, encargada hasta entonces de gobernar el Reino y dirigir la guerra, optó por disolverse y traspasar sus funciones a un Consejo de Regencia encargado de convocar Cortes Generales y Extraordinarias en Cádiz.

<sup>9</sup> Según nos recuerda Fernández Domínguez (1992, p. 17), dicho organismo puede ser considerado como la manifestación del poder revolucionario designado por unas juntas provinciales que, tras el levantamiento popular frente a la invasión francesa, asumían «la soberanía y el gobierno de la nación».

acompañándolas de dicha instrucción a los presidentes de las juntas de observación y defensa<sup>10</sup>.

Una vez recibidas las convocatorias en cuestión, y en virtud del artículo II capítulo I, los presidentes debían formar una junta específica integrada por ellos mismos, así como por el arzobispo u obispo de la zona, regente, intendente y corregidor, y por un secretario. Y en caso de que alguna de esas personas no hubiera sido miembro de la junta de observación y defensa, esta debía proceder al nombramiento de otros tantos individuos procedentes de la misma.

Finalmente, el artículo III capítulo I encomendaba a la junta el cumplimiento de la instrucción, llevar a efecto el nombramiento de diputados de Cortes, y presidir la junta de provincia, integrada por los electores nombrados por unas juntas de partido –judicial– que, a su vez, y según el artículo I capítulo III, se componían por electores nombrados por las juntas parroquiales.

Eso en cuanto a los territorios ocupados mientras que, en el caso de las provincias españolas de América, Asia y sus islas, la elección de diputados fue realizada de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de 8 de septiembre de 1810, sobre el nombramiento de diputados suplentes para las penínsulas ocupadas –veintitres– y para las dos Américas –treinta–, aprobado con el objetivo de «asegurar una suficiente representación de Diputados para poder abrir y celebrar las Cortes» (Fernández Domínguez, 1992, p. 27). Pues bien, en estos casos, la dirección del proceso electoral se llevó a cabo a través de cuatro mesas, a cuyo frente estaría un ministro presidente, auxiliado por un escribano de cámara (Pascua Mateo, 2007, p. 21).

## 2. *Constitución de 1812 y su desarrollo normativo*

Descritos los aspectos esenciales de la Instrucción de Diputados a Cortes de 1810, apúntese ahora al otro aspecto fundamental por el que merece ser nombrada, más allá de lo que fue su contribución a la regulación de los procesos electorales en ese tiempo concreto. Y, es que, resulta que aquella es la norma que «canaliza el proceso histórico constituyente», como bien sostiene Merino Merchán (2008, p. 54). Se

---

<sup>10</sup> Sobre los aspectos esenciales de estas juntas, *vid.* Fernández Domínguez (1992, p. 23).

convirtió, en efecto, en «fuente de inspiración para el siguiente hito normativo en la materia, que tuvo nada más y nada menos que rango constitucional» (Presno Linera, 2013, p. 19). Nos referimos, como es evidente, a la Constitución de 18 de marzo de 1812, la famosa *Pepa*<sup>11</sup>, texto de clara vocación democrática (Torres del Moral, 2004, 17) y que, en lo que aquí más importa, «reguló con extraordinaria minuciosidad todo el proceso electoral» (Presno Linera, 2013, p. 19), en contraste con lo que sucedería en los textos constitucionales posteriores.

A partir de ahí, y fijándonos en el articulado del texto constitucional, se vuelve a optar –como ya sucediera con la Instrucción de 1810– por una diferenciación entre juntas electorales de parroquia –artículos 35 a 58–, de partido –artículos 59 a 77– y de provincia –artículos 78 a 103–, en cada una de las cuales se elegían unos compromisarios «para asistir a la de superior categoría hasta llegar a las Juntas Provinciales en las que se nombraban ya los diputados», como bien explica Pascua Mateo (2007, p. 19).

Sobre la base de ese complejo sistema de sufragio indirecto (Merino Merchán, 2008, p. 83), y en lo que respecta a su composición, las juntas electorales de parroquia estaban integradas por todos los ciudadanos con vecindad y residencia en el territorio de la parroquia respectiva –artículo 35–. Eran presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaran, con asistencia del cura párroco «para mayor solemnidad del acto». Y si en un mismo pueblo, por razón del número de sus parroquias, se tenían dos o más juntas, una la presidía el jefe político o el alcalde, otra el otro alcalde, mientras que del resto se encargaban los regidores, echándolo a suertes entre ellos –artículo 46–. Además, y junto a la figura del presidente, la junta de parroquia contaba con dos escrutadores y un secretario, elegidos en todos los casos por mayoría de todos los vecinos presentes, previa celebración de la correspondiente misa –artículo 48–<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Pues se aprobó el 19 de marzo de 1812, festividad del día de san José.

<sup>12</sup> Ese protagonismo adquirido por la Iglesia no es de extrañar teniendo en cuenta la «grave quiebra» (Merino Merchán, 2008, p. 65) que para la libertad supuso la constitucionalización de la «religión [...] católica, apostólica, romana, única verdadera», y la prohibición del ejercicio de cualquier otra –artículo 12–. La cuestión religiosa es, en palabras de

Por otra parte, y en lo que respecta a sus funciones, correspondía a las juntas electorales de parroquia la resolución de las quejas ciudadanas en materia de cohecho o soborno para que la elección recayera en una persona concreta, resolviendo igualmente sobre posibles calumnias, sin opción alguna de recurso –artículo 49–. Y de nuevo, sin posibilidad de impugnaciones ulteriores, en las juntas parroquiales recaía la responsabilidad de resolver las dudas que pudieran surgir sobre la concurrencia o no de las calidades exigidas para poder votar –artículo 50–.

Fijándonos ahora en las juntas electorales de partido –encargadas como estaban de nombrar al elector o electores que habían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes–, se integraban por los electores que hubieran designado las juntas de parroquia –artículo 59– y las presidía el jefe político, o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido –artículo 67–. Y de cara a determinar quién o quiénes serían los electores que representarían a la junta de partido en la junta electoral de provincia, debían designar, por mayoría de los votos, a dos escrutadores y a un secretario de entre todos los miembros de la primera –artículo 68–.

Respecto a las funciones de las propias juntas electorales de partido, y en la línea de lo apuntado al hablar de las juntas parroquiales, en aquellas recaía el deber de resolución de cualquier queja relativa a las certificaciones de la condición de elector parroquial o a las calidades exigidas a la propia persona para tener aquella condición, de nuevo, sin opción de recurso posterior –artículo 70–. Además, y celebrada una «misa solemne de Espíritu Santo por el eclesiástico de mayor dignidad» –artículo 71–, las juntas electorales de partido resolvían las mismas quejas en materia de delitos y en las mismas condiciones que lo ya señalado al referirnos al artículo 49 de la propia Constitución de 1812 –artículo 72–.

Finalmente, y en lo que a las juntas electorales provinciales se refiere, estaban integradas por los electores designados por las juntas electorales de partido, «que se congregarán en la capital a fin de nombrar los Diputados que le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación» –artículo 78–. Las juntas

---

Sánchez Agesta (1978, p. 113), «el más grave legado que las Cortes de Cádiz dejaron a las posteriores generaciones del siglo».

electorales provinciales se encontraban presididas por el jefe político de la capital de la provincia, a quien debían dirigirse los electores de partido con el documento de su elección, de manera que sus nombres se anotasen en el libro en que habían de extenderse las actas de la junta –artículo 81–. Y, como en los casos anteriores, al presidente le asistían un secretario y dos escrutadores elegidos por mayoría simple de entre los propios electores –artículo 82–.

Por lo demás, y en lo tocante a sus funciones, las juntas electorales provinciales nombraban una comisión compuesta por tres personas para que examinase las certificaciones de nombramiento de los electores así designados por las juntas electorales de partido y que, a su vez, habían sido previamente fiscalizadas por el secretario y los escrutadores –artículo 84–. Y a partir de ahí, se procedía de manera muy similar a lo ya señalado al hablar de las juntas electorales de parroquia y de partido. En la junta electoral de provincia recaía la facultad para resolver toda reclamación referente a las certificaciones de la condición de elector parroquial o a las calidades exigidas a la propia persona para gozar de aquella condición, no previéndose posibilidad de recurso alguno –artículo 85–. De igual modo, y tras la correspondiente misa solemne a cargo del obispo o, en su defecto, el eclesiástico de mayor dignidad –artículo 86–, las juntas electorales de provincia resolvían las mismas cuestiones y en los mismos términos que lo ya señalado en el artículo 49 –artículo 86–.

Estas son, en resumidas cuentas, las principales previsiones normativas de una Constitución de 1812 que, como bien se apunta desde la principal doctrina, «representa la primera forma constitucional en que se manifiesta un incipiente concepto de “Estado de Derecho”, aunque sea en su sentido liberal más primigenio, todavía insuficiente, y no pocas veces contestado» (González-Trevijano, 2023, p. 3). En efecto, se trata de un texto capital para la creación de un sentimiento de nación en sentido moderno, y en virtud del cual se configuraron unas Cortes Generales que representaban la soberanía nacional y que permitía la limitación de los poderes de un monarca –Fernando VII– hasta entonces absoluto (Vera Santos, 2008, p. 59).

Pues bien, a pesar de la corta vigencia del texto constitucional, y volviendo a la cuestión estrictamente electoral, la Constitución de Cádiz sirvió como base para la ordenación de unos comicios a

Cortes Generales ordinarias, los celebrados el 1 de octubre de 1813, cuya regulación específica corrió igualmente a cargo de la que probablemente sea la norma de desarrollo electoral más importante de todas las aprobadas durante la vigencia de esa Constitución (Pascua Mateo, 2007, p. 22). Nos referimos al Decreto de 23 de mayo de 1812 que, además de convocar dichas elecciones, reglaba todo el proceso electoral con la inclusión de dos instrucciones especiales, una para la Península e islas adyacentes<sup>13</sup>, y otra para las provincias de Ultramar<sup>14</sup>, actuando de importante complemento del derecho y del régimen electoral del texto constitucional de 1812 (Fernández Domínguez, 1992, p. 38).

No pudiendo entrar en mayores detalles sobre esta y otras reglas y normas complementarias aprobadas durante este período histórico<sup>15</sup>, estas fueron, en esencia, las condiciones regulatorias básicas bajo las que se celebraron las elecciones a Cortes ordinarias de 1 de octubre de 1813, respecto de las que «no constan quejas especialmente relevantes en orden a su pulcritud» (Pascua Mateo, 2007, p. 22).

### III. EL FRAUDE ELECTORAL COMO ELEMENTO COMÚN A LAS SIGUIENTES EXPERIENCIAS CONSTITUCIONALES

#### 1. *Real Decreto de 20 de julio de 1837, sobre las Elecciones de Diputados y Senadores*

Avanzando en este rápido repaso al proceso histórico de conformación de una verdadera Administración electoral, lo siguiente es aludir al segundo de los textos constitucionales aprobados en la

---

<sup>13</sup> Instrucción conforme a la cual deberán celebrarse en la Península e Islas Adyacentes las elecciones de Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813. Texto disponible en <https://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/documentos/comemoracio-constitucion-1812/cons-1812-elect-dipu.pdf>.

<sup>14</sup> Instrucción conforme a la cual deberán celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813. Texto disponible en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-septiembre-de-1811-hasta-24-de-mayo-de-1812-tomo-ii--0/html/0027bda0-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_242.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-septiembre-de-1811-hasta-24-de-mayo-de-1812-tomo-ii--0/html/0027bda0-82b2-11df-acc7-002185ce6064_242.html).

<sup>15</sup> Para un resumen de la regulación complementaria aprobada para garantizar la celebración de los comicios pese a las dificultades propias de la guerra, *vid.* Pascua Mateo (2007, p. 22).

historia de nuestro país. Nos referimos a la Constitución de 18 de junio de 1837, instrumento de reafirmación de la senda constitucionalista iniciada en 1812 (Solé Tura y Aja, 1978, p. 33)<sup>16</sup>, ello «a pesar del grave contexto de inestabilidad política en que debió moverse» (González-Trevijano, 2023, p. 6).

Pues bien, centrándonos en la cuestión electoral, la brevedad de su previsión en el texto constitucional no impidió la atribución al Congreso de los Diputados y al Senado<sup>17</sup> de la facultad para examinar la legalidad de las elecciones y las calidades de sus propios parlamentarios –artículo 29–. En lo demás, la normativa de referencia la constituyó el Real Decreto de 20 de julio de 1837, sobre las Elecciones de Diputados y Senadores. Una regulación claramente inspirada en el Real Decreto Electoral de Procuradores a Cortes, de 24 de mayo de 1836, en el que hay que detenerse, al menos brevemente, pues fue la «primera norma “moderna” de la historia electoral española» (Presno Linera, 2013, p. 23)<sup>18</sup>, sirviendo de respaldo para el retorno temporal del sistema establecido por la Constitución de 1812. Hablamos, por lo tanto, de un modelo de Administración electoral española para el siglo XIX, el dispuesto en el año 1836, que a pesar de no lograr una duración formal en el tiempo –la misma suerte correría el Proyecto de Constitución de 1836–, estableció los cauces por los que transcurriría la organización política española a lo largo de varias décadas (Pascua Mateo, 2007, p. 24).

Tanto fue así que el Real Decreto de 1837<sup>19</sup> –influido, a su vez, por la reforma electoral inglesa de 1832 (Presno Linera, 2013, p. 24)– reprodujo la práctica totalidad del modelo implantado un año antes<sup>20</sup>, con un sistema de sufragio directo y el establecimiento de dos organismos básicos como eran las juntas electorales y las de

---

<sup>16</sup> Como señala el autor, aunque la idea inicial de las Cortes Constituyentes de 1836 era la de reformar el texto constitucional de 1812, en realidad lo que hicieron fue «una Constitución diferente».

<sup>17</sup> La consagración del bicameralismo fue «una de las concesiones más importantes hechas por los progresistas a favor del moderantismo», según recuerda Merino Merchán (2008, p. 121).

<sup>18</sup> Rallo Lombarte (1997, p. 36) alude a la «tremenda importancia histórica» de contemplar, por vez primera, la formación de un censo electoral permanente y público.

<sup>19</sup> Vigente en las elecciones a las Cortes Generales de los años 1839, 1840, 1841, 1843 y 1844.

<sup>20</sup> Para un estudio detallado de la norma de 1836, *vid.* Fernández Domínguez (1992, pp. 56 a 65). La normativa íntegra se encuentra disponible en Presno Linera (2013, pp. 159 y ss.).

escrutinio. Respecto a las primeras, las integraban un presidente y cuatro secretarios escrutadores elegidos por mayoría relativa entre los electores presentes –artículo 22–. Y en cuanto a las juntas de escrutinio, su politización era evidente (Pascua Mateo, 2007, p. 25), pues estaban compuestas por los diputados provinciales y los comisionados de los distritos, correspondiendo su presidencia al jefe político de la diputación. Además, cuatro comisionados, elegidos por insaculación, debían hacer las veces de secretarios –artículo 35–.

De igual modo, y en lo relativo a sus competencias, las juntas electorales velaban por el control del normal desarrollo de las votaciones, resolviendo por mayoría absoluta –artículo 33–, mientras que las juntas de escrutinio se encargaban de atribuir los escaños finales por distrito, dando respuesta a las reclamaciones que allí se presentaran, también mediante mayoría absoluta –artículo 35–.

Pues bien, partiendo de las importantes irregularidades detectadas –y denunciadas sin demasiado éxito por algún parlamentario (Sánchez Agesta, 1978, p. 185)– en las distintas elecciones a Cortes Generales de los años precedentes, los comicios celebrados el 22 de septiembre de 1837 supusieron la victoria de la oposición. Y lo hicieron, quizás no tanto por las bondades del Real Decreto de 20 de julio de 1837<sup>21</sup>, sino por las circunstancias excepcionales en que tuvieron lugar (Pascua Mateo, 2007, p. 25). Y, es que, no existía Gobierno en la práctica, ello tras la negativa del general Espartero a suceder al Ejecutivo de Calatrava y el hecho de que Bardají no asumió la presidencia del Consejo de Ministros hasta después de la celebración de los comicios en cuestión (Fernández Domínguez, 1992, p. 79).

## *2. Ley Electoral de 18 de marzo de 1846, para el Nombramiento de Diputados a Cortes*

Si la Constitución de 1837<sup>22</sup> había nacido debilitada por la poca participación que en su elaboración habían tenido los moderados –sin olvidar la continuidad de la guerra civil carlista (Solé Tura y Aja,

---

<sup>21</sup> De hecho, Sánchez Agesta (1978, p. 186) critica dicha ley precisamente por permitir el dominio de los resortes del proceso electoral, censo y mesa de escrutinios, al frente. En la misma línea, Monsell Cisneros y Pérez Díaz (1989, p. 154).

<sup>22</sup> Más que una nueva Constitución, la doctrina principal prefiere hablar de una reforma de la aprobada en 1837. De esa opinión, Sánchez Agesta (1978, p. 287), Torres del

1978, p. 36)–, ni mucho menos favorable fue el contexto político en que nació la Constitución de 1845, promulgada el 23 de mayo. De un lado, la regencia de María Cristina –había abdicado el 12 de octubre de 1840– había dado paso a la de un general Espartero –duraría hasta 1843– cuyo exilio final en Inglaterra llevaría al Gobierno a proclamar la mayoría de edad de Isabel II con solo trece años de edad. De otro lado, la relación de fuerzas parlamentarias había sufrido un nuevo vuelco, con una corriente conservadora «interesada en plasmar su ideología en un Texto Constitucional propio» (González-Trevijano, 2023, p. 7).

A partir de ahí, y en lo que a la regulación del control electoral se refiere, debe partirse de la «frialdad e indiferencia» (Fernández Domínguez, 1992, p. 84) con que el Congreso de los Diputados acogió el breve debate del proyecto normativo que daría lugar a la aprobación de la Ley Electoral de 18 de marzo de 1846. Y lo cierto es que no fueron demasiados los cambios introducidos en la norma, si bien deben destacarse dos cuestiones básicas.

La primera, claramente perniciosa si de control censal hablamos, con un artículo 22 que demuestra que el objetivo de la ley no era el aumento de la transparencia del proceso electoral y sí el control gubernamental del mismo (Pascua Mateo, 2007, p. 26). Así sucedía desde el momento en que se atribuía al jefe político de la diputación –de designación ministerial– la elaboración del listado de votantes a partir de la información remitida por los alcaldes y la proporcionada por otros entes a los que aquel decidiera consultar. La politización en la confección censal era, por tanto, evidente.

En cambio, y como segunda cuestión novedosa, debe valorarse positivamente la creación de una mesa interina compuesta por el alcalde, a modo de presidente, y por cuatro secretarios escrutadores que serían las dos personas más ancianas y las dos más jóvenes de entre todas las allí presentes –artículo 42–. Y es de destacar esta previsión porque a dicho órgano se le encomendaba la elección –por mayoría entre los propios electores allí presentes– de los cuatro secretarios escrutadores que integrarían la mesa definitiva –artículo 44–. Y claro, lo anterior prevenía frente a previsibles aglomeraciones

---

Moral (2004, p. 86) o Vera Santos (2008, p. 209). Por el contrario, De Esteban (2001, p. 58) prefiere hablar de la redacción de «un nuevo texto».

en el colegio electoral, ello a la vista del interés de los distintos contendientes electorales por colonizar, a través de sus electores afines, unas mesas escrutadoras cuyo control, unido al del censo electoral, resultaba fundamental para la manipulación de unos comicios (Sánchez Agesta, 1978, p. 186). Sea como fuere, y a pesar de avances como el mencionado, la Ley Electoral de 18 de marzo de 1846 acabaría protagonizando, por la forma en que fue aplicada, «uno de los momentos en que se constata una mayor intensidad del fraude electoral» (Pascua Mateo, 2007, p. 26).

3. *Decreto de 9 de noviembre de 1868, estableciendo el sufragio universal y la forma en que han de hacerse las elecciones de ayuntamientos, diputaciones provinciales y diputados a Cortes*

Avanzando en el tiempo, nos encontramos con una Constitución de 1869 que no fue sino consecuencia de un nuevo episodio de ese «carácter pendular» predicado por De Esteban (2001, p. 69) para el constitucionalismo histórico español<sup>23</sup>. Esta vez, el viraje se produciría desde posiciones propias del moderantismo hacia un liberalismo democrático protagonista de una nueva fase revolucionaria, ello a través de la aprobación de un texto constitucional –el primero realmente democrático de nuestra historia, para Solé Tura y Aja (1978, p. 57)– que supuso la consagración de la monarquía parlamentaria en unas circunstancias ciertamente particulares. Y, es que, no existía rey en ese momento pues, como sabemos, Isabel II había sido derrocada y se aguardaba la llegada de Amadeo de Saboya para el establecimiento de una nueva dinastía (Vera Santos, 2008, p. 309).

En lo que al control electoral se refiere, y partiendo de la consagración constitucional del sufragio universal masculino –artículo 16–, los últimos años previos al hito constitucional habían visto ya la implantación de «novedades significativas» (Presno Linera, 2013, p. 26) en el ámbito, especialmente de la mano de la Ley Electoral

---

<sup>23</sup> En cambio, y apoyándose en Martínez Sospedra (1981), para Vera Santos (2016, p. 1285), «el constitucionalismo “real”, aplicado en todo nuestro siglo XIX y parte del XX es un moderantismo, ora liberal, ora conservador, que es el triunfante desde 1837 hasta 1931. [...] Serían más los respectivos gobiernos, a través de las normativas de desarrollo, sobre todo, electorales y de imprenta, aparte de la acción gubernativa, los que dotan de un perfil u otro a cada texto/contexto».

de 18 de julio de 1865. En efecto, y partiendo de las numerosas irregularidades apreciadas, también durante el reinado de Isabel II (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989, pp. 176 y 177), el texto de 1865 –de corta vigencia en el tiempo–<sup>24</sup> había introducido, por vez primera, la intervención judicial en el control y garantía del proceso electoral, correspondiendo a los jueces de primera instancia la potestad exclusiva para decidir sobre el derecho a la inscripción en el censo electoral, así como respecto de su pérdida –artículos 22 y ss.–. Pero, es que, además, la correcta aplicación posterior del censo se hallaba igualmente supervisada por lo que Rallo Lombarte (1997, p. 1651) y Pascua Mateo (2007, p. 27) consideran que es el antecedente más remoto de las actuales juntas electorales. Nos referimos a las comisiones inspectoras del censo electoral, compuestas por el alcalde, que las presidía, y por cuatro concejales electores nombrados por el ayuntamiento, a renovarse por mitad cada dos años –artículo 50–<sup>25</sup>.

Eso con respecto a una Ley Electoral de 18 de julio de 1865, cuyas líneas maestras en materia de control electoral se mantendrían tras la aprobación del Decreto de 9 de noviembre de 1868, una vez exiliada Isabel II y con el advenimiento de la Constitución de 1869 en el horizonte. Y, es que, sin perjuicio del carácter revolucionario que Presno Linera (2013, p. 27) le atribuye a nivel de la normativa electoral general, lo cierto es que la norma de 1868 carecería de

---

<sup>24</sup> Pues solo se celebraron las elecciones de diputados a Cortes de los años 1865 y 1867, siendo temporal y parcialmente recuperado por la Ley Electoral de 20 de julio de 1877. Al respecto, *vid.* Fernández Domínguez (1992, p. 109).

<sup>25</sup> Menores habían sido, en cambio, las modificaciones introducidas en el ámbito de las mesas, con un artículo 63 que ya no preveía a los alcaldes como presidentes de las mismas, ello salvo ausencia de los llamados a ocupar ese lugar y que no eran otros que los cinco electores mayores contribuyentes de la sección que supieran escribir –artículo 62–. Y respecto al resto de miembros de las mesas, se reproducía en lo esencial el sistema de elección de sus miembros a través de las mesas interinas –artículos 65 y 66–, configurado ya en 1846.

Finalmente, y en lo que a las juntas de escrutinio general se refiere, el artículo 86 preveía, a modo de importante novedad, la inclusión de los jueces de primera instancia dentro de los miembros integrantes de dichos organismos. De esa forma, cada junta estaría presidida por el referido juez de primera instancia –en caso de haber varios, lo hacía el juez decano–, que disponía del voto de calidad; e igualmente integrada por los dos secretarios escrutadores de la sección cabeza del distrito que hubieran obtenido mayor y menor número de votos, respectivamente; así como por el secretario de cada una de las demás secciones que hubiese recibido mayor número de apoyos.

cambios realmente relevantes en lo que a la Administración electoral se refiere.

Así, y en lo tocante al censo electoral, sí parece que su elaboración fue objeto de cierto descuido. Y, es que, el reconocimiento del derecho de sufragio universal masculino a mayores de veinticinco años –artículo 1– acabó con la exigencia de acreditación de la condición de alto contribuyente o de las aptitudes académicas hasta entonces requeridas (Pascua Mateo, 2007, p. 28), siendo suficiente con que los votantes presentaran una cédula de vecindad previamente expedida por el alcalde –artículo 4–.

Por su parte, las mesas definitivamente constituidas volvían a serlo a través de una elección llevada a cabo por las mesas interinas –artículos 31 y ss.–. Aquellas se componían de un presidente y cuatro secretarios escrutadores, todos ellos elegidos por mayoría de los votos –artículo 46–, mientras que las mesas interinas se integraban por el alcalde, concejal o alcalde de barrio que hubiera asistido al colegio, y las dos personas de mayor y menor edad de entre los electores allí presentes –artículo 31–.

Por último, y en lo que al escrutinio se refiere, es de destacar la aparición de una junta de segundo escrutinio en la cabeza de cada partido judicial, encomendándosele el recuento de votos en un momento posterior al llevado a cabo por la mesa –artículo 109– y, a su vez, previo al escrutinio general. Además, y en cuanto a su composición, se aseguró que su presidencia corriera a cargo del juez de primera instancia del partido –aunque sin derecho a voto–, acompañándole en sus labores un secretario escrutador por cada colegio, elegido por la correspondiente mesa una vez finalizada la votación –artículo 110–. Por lo demás, y antes de disolverse, cada junta de segundo escrutinio debía elegir por mayoría de votos a una persona de entre sus vocales, ello a los efectos de su concurrencia al escrutinio general de la provincia o circunscripción –artículo 114–. Un escrutinio general que se llevaba a cabo ante las juntas provinciales o de distrito, presididas por los gobernadores en el primer caso, y por los jueces de primera instancia de la capital, en el segundo. Junto a ellos, y amén de los vocales elegidos por las juntas de segundo escrutinio, podían acudir además, aunque sin voto, los diputados provinciales de los partidos comprendidos en ellas –artículo 115–.

Esos eran, en esencia, los rasgos característicos de una Administración electoral cuya lucha contra el fraude electoral encontró importantes obstáculos derivados del reconocimiento del derecho de sufragio universal masculino. De hecho, para Fernández Almagro (1943, p. 386), dicha consagración «hizo más perceptible aún tales y mayores desmanes, emparejando la falsedad del principio con la falsificación de sus realizaciones». Y en la misma línea se pronuncia Sánchez Agesta (1978, pp. 187 y ss.), apuntando a dos notorios reflejos que el reconocimiento de dicho derecho tuvo en el importantísimo fraude electoral existente en la época. En concreto, y en primer lugar, alude a la demagogia empleada en la propaganda electoral, pues a cambio del voto se ofrecía a los jornaleros el reparto de las tierras que labraban. Y en segundo término, se refiere a la propuesta de falsificación recurrente del proceso electoral, ello a cargo de unas corrientes conservadoras para las que sufragio universal y régimen de propiedad eran elementos incompatibles entre sí.

#### *4. Ley Electoral de 26 de junio de 1890, de Diputados a Cortes*

Como bien se nos recuerda desde la doctrina, la Constitución *canovista* de 1876 es, hasta el momento, el texto constitucional que mayor vigencia ha tenido en nuestro país, «al menos formalmente» (González-Trevijano, 2023, pp. 1 y ss.): de 1876 a 1923, esto es, hasta la dictadura de Primo de Rivera. Se trataba de una Constitución que restauraba la línea dinástica de los Borbones, concluido el brevísimo reinado de Amadeo de Saboya –entre los años 1870 y 1873– y la fallida Primera República instaurada tras su renuncia en 1873, Proyecto de Constitución federal incluido.

Pues bien, en lo que al control electoral durante la restauración monárquica se refiere, razones de espacio nos llevan a obviar las leyes electorales de 20 de agosto de 1870 y de 28 de diciembre de 1878<sup>26</sup>, para centrarnos en la que, para Arnaldo Alcubilla (1994, p. 89), Rodríguez García (1994, p. 72), o Pascua Mateo (2007, p. 31), es la norma que da lugar al precedente más importante de la actual Administración electoral española. Nos referimos a la Ley Electoral

---

<sup>26</sup> Al respecto, Fernández Domínguez (1992, pp. 124 y ss.); Pascua Mateo (2007, pp. 29 y ss.). El texto íntegro se encuentra disponible en Presno Linera (2013, pp. 220 y ss.).

de 26 de junio de 1890, de Diputados a Cortes, inspirada en las normas de 1870 y 1878 y que, siguiendo a Martínez Cuadrado (1983, p. 44), sirvió para ayudar a reducir la cantidad de desajustes producidos en el mecanismo electoral de la Restauración<sup>27</sup>.

Con la Ley Electoral de 1890 se configura, por tanto, una «verdadera Administración electoral permanente» (Rallo Lombarte, 1996, p. 253), compuesta por una Junta Central, en cuanto que órgano superior, unas juntas provinciales y, por último, unas juntas municipales, todas ellas denominadas del censo electoral. Inspiradas en la Ley Electoral de 28 de septiembre de 1878, por la que se crearon las comisiones inspectoras del censo electoral, a aquellas correspondía, por tanto, la formación, revisión custodia e inspección del censo, en función de sus atribuciones respectivas –artículo 10–. Con ello se trataba de dar respuesta a unos representantes del Partido Republicano que, como recuerdan Fernández Domínguez (1992, p. 17) y Pascua Mateo (2007, p. 33), criticaban la falta de garantías por el hecho de que todo lo relativo al censo dependiera de los ayuntamientos, exigiendo la centralización de las listas censales en el Congreso.

Señalado lo cual, y respecto a la composición de dichas juntas del censo electoral, era «eminente política» (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 72), en contra de lo que cabría esperar de un órgano de tal naturaleza. La Junta Central, con sede en Madrid, era el órgano superior y estaba presidida por el presidente del Congreso de los Diputados. Las juntas provinciales, radicadas en las capitales de cada provincia, lo estaban por los presidentes ordinarios de las diputaciones, mientras que las juntas municipales, con sede en cada municipio, tenían como presidente a los respectivos alcaldes –artículo 10–.

Y respecto al resto de sus miembros, el carácter político de sus perfiles seguía siendo la constante, prueba de la desconfianza del legislador hacia instancias que fueran totalmente independientes –Rodríguez García (1994, p. 72); y Arnaldo Alcubilla (1994, p. 90)–. Así, la Junta Central la integraban quince vocales que debían ser los expresidentes del Congreso de los Diputados, así como los ex vicepresidentes primeros de la propia Cámara Baja, por orden de antigüedad

---

<sup>27</sup> En contra, pues «no se recuperaron [...] ni la exigencia de credencial de elector ni la represión legal del fraude electoral», Presno Linera (2013, p. 31), apoyándose para ello en Rallo Lombarte (1997, pp. 1648 y ss.).

y hasta completar el número indicado. La misma cantidad de vocales se preveía para las juntas provinciales, diez de los cuales debían ser los expresidentes y exvicepresidentes de la diputación con vecindad en la provincia. Los cuatro restantes –ya se ha dicho que el decimoquinto lo era el presidente ordinario de la diputación correspondiente– serían cuatro diputados provinciales en activo elegidos por la diputación en cuestión. Y en lo que a las juntas municipales respecta, sus vocales no eran otros que los propios integrantes del Gobierno municipal del momento, a los que se sumaban los exalcaldes vecinos del mismo municipio –artículo 10–.

Y ya para concluir con el repaso a la composición de las juntas, señálese que cada una de ellas contaba con un secretario. El de la Junta Central lo era el oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados, en lo que supone una vinculación del cuerpo de letrados de las Cortes Generales –entonces cuerpo de oficiales de las Cortes– al funcionamiento del máximo órgano de la Administración electoral que, como se nos recuerda en Pascua Mateo (2007, p. 32), llega hasta nuestros días. Por su parte, como secretarios de las juntas provinciales y de las municipales actuaban los secretarios de las diputaciones y ayuntamientos, respectivamente, careciendo todos ellos –también el secretario de la Junta Central– de voz y voto y estando asistidos por los empleados de las respectivas secretarías –artículo 10–.

Fijándonos ahora en sus funciones, y partiendo de la labor genérica que el propio artículo 10 les encomendaba –formación, revisión, custodia e inspección del censo–, a la Junta Central correspondía: la inspección y dirección de los servicios referidos al censo –formación, revisión y conservación–; la conservación de los ejemplares impresos de las listas definitivas copiadas de los registros provinciales; la comunicación, a través de su presidente, con todas las autoridades y funcionarios públicos; la recepción y resolución, dentro de sus competencias, de cuantas quejas se le dirigiesen; el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervinieran en las operaciones electorales, pudiendo imponer multas de hasta mil pesetas, exigibles, a su orden, por los jueces de primera instancia; y la dación de cuentas al Congreso de los Diputados –que para eso era el encargado de verificar las actas electorales de sus miembros, según el

artículo 34 de la Constitución de 1876— de cuanto considerase digno de su conocimiento —artículo 18—.

Por su parte, las juntas municipales resolvían las reclamaciones referidas al derecho de sufragio respecto de las listas censales entregadas por los alcaldes —artículos 12 y 13—, mientras que a las juntas provinciales correspondía hacer lo propio con las quejas recibidas una vez se hubieran publicado las listas definitivas por los ayuntamientos —artículo 14—. E incluso se configuró un procedimiento judicial para apelar las resoluciones de las juntas provinciales ante la respectiva audiencia territorial —artículo 15—.

Hasta aquí la regulación básica relativa a las juntas del censo electoral y, desde ahora, la breve explicación sobre el funcionamiento de las mesas electorales. Pues bien, en virtud del artículo 36, cada sección electoral contaba con una mesa encargada de presidir la votación. Dicha mesa estaba compuesta por un presidente —que sería el alcalde o, en su defecto, los tenientes de alcalde o concejales— y, al menos, cuatro interventores nombrados, tanto por la junta provincial del censo como por los candidatos a las elecciones y que tuvieran derecho a realizar tal designación ¿Quiénes tenían tal capacidad? Solo aquellos candidatos que hubieran ostentado previamente la condición de diputados o senadores, o que hubieran recibido un nivel significativo de apoyos, bien en los resultados finales de comicios previos, bien de cara a su postulación como candidatos a las elecciones a celebrarse en ese momento —artículos 36 y ss.—.

En definitiva, la Ley de 1890 modificaba la forma habitual de nombramiento de los interventores por los propios electores, si bien manteniendo la presidencia en favor del alcalde. Y aunque ello no eliminaba el peligro de politización en su seno (Rallo Lombarte, 1996, p. 253)<sup>28</sup>, sí supuso la anticipación de «la dualidad hoy en vigor entre miembros “neutrales” de la Mesa y miembros designados por las fuerzas concurrentes para la defensa de sus intereses» (Pascua Mateo, 2007, p. 33), aunque aún con deficiencias.

---

<sup>28</sup> Ello si tenemos en cuenta, primero, que los interventores tenían derecho a voto y, segundo, que cuando las juntas provinciales elegían a su cuota de interventores, lo hacían a partir de las listas de aspirantes previamente entregadas por cada uno de los candidatos proclamados —artículo 43—.

Fijándonos ahora en la labor escrutadora, esta volvía a corresponder a las juntas de escrutinio general. Ahora bien, si veíamos que la Ley de 18 de julio de 1865 atribuía la presidencia del órgano a los jueces de primera instancia del partido cabeza del distrito –fórmula que se mantuvo en la Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878–, cosa distinta cabe predicar del artículo 62 de la norma aprobada en 1890. Porque, desde ese momento, la presidencia pasó a recaer en el magistrado más antiguo de la audiencia –excluido el presidente o presidentes de sala o de sección–, si de capitales de provincia hablamos, mientras que, en los demás distritos, presidían los magistrados de la misma audiencia de la capital, destinándolos por el orden de su antigüedad a las juntas de poblaciones de mayor número de habitantes. En caso de no haber en la audiencia de la capital de la provincia suficientes profesionales para cubrir esos puestos, los desempeñarían, en el mismo orden, los magistrados de otras audiencias que hubiera en la provincia –las audiencias territoriales– y los jueces de primera instancia pero, y ahí está la novedad más significativa, «en ningún caso, los Jueces en las localidades en que ejerzan su jurisdicción» –artículo 62–.

Sea como fuere, y a pesar de las mejoras introducidas por esta ley, lo cierto es que «la práctica electoral continuará siendo la misma, falseamiento y manipulación sistemática de las elecciones y sus resultados» (Fernández Domínguez, 1992, p. 196), algo en lo que coinciden, entre otros, Posada (1897, p. 245) y Sánchez Agesta (1978, pp. 188 y ss.). Especialmente elocuente es este último al apuntar como causa principal del problema, no a la ley en sí, sino a la actitud de la mayoría de la clase política, carente de una «falta casi absoluta de espíritu de justicia y de moralidad», convirtiendo a la España del momento en «la Nación de política electoral más degradada y escandalosamente impura de Europa».

##### *5. Ley Electoral, de 8 de agosto de 1907*

Con el objetivo de lograr que los resultados electorales fueran por fin reflejo de la verdadera voluntad del electorado (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 73), el Gobierno de Maura decidió promover la sustitución del anterior modelo de control por uno nuevo basado en la

total separación entre la Administración electoral y el resto de poderes del Estado (Pascua Mateo, 2007, p. 35).

Ello se hizo a través de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, de contenido continuista respecto a la regulación de 1810 (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 73) pero, a su vez, artífice de la creación de una «Administración electoral específica, bien diferenciada de la Administración general u ordinaria [...]; teniendo además carácter permanente» (Serena Velloso, 1986, p. 91), así como de la capacitación al Tribunal Supremo para su directa intervención en la garantía de la pureza del sufragio (Rallo Lombarte, 1996, p. 253).

En cuanto a lo primero, destaca la atribución al Instituto Geográfico y Estadístico de las funciones de formación, custodia y rectificación del censo electoral –valorando la labor desempeñada por dicho organismo, Giménez Fernández (1977, p. 164)–, siempre bajo la inspección de una Junta Central y de las juntas provinciales y municipales, todas ellas denominadas del censo electoral –artículo 11–. Por lo tanto, las Administraciones locales quedaban al margen del cuidado de un censo respecto del que habían tenido control desde las primeras leyes electorales (Pascua Mateo, 2007, p. 35), lo que evidenciaba la existencia de un verdadero esfuerzo por separar la política de lo que son las operaciones electorales *stricto sensu* (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 91)<sup>29</sup>.

Respecto a la otra novedad significativa, tiene que ver con las juntas electorales, con idéntico régimen de permanencia que el previsto en la Ley de 1890, pero con importantes cambios en su composición. En concreto, y siendo el objetivo primordial el «alejar de todas las operaciones electorales a las autoridades administrativas» (Sanmartín Puente, 1912, p. 388), el artículo 11 de la norma supuso, en ese sentido, un «punto de inflexión al introducir la intervención judicial [...] en la composición de las Juntas Electorales» (García Soriano, 2000, p. 46). Así, la Presidencia de la Junta Central pasó a corresponder al presidente del Tribunal Supremo, decisión no exenta de críticas por quienes entendían que un magistrado no podía adquirir atribuciones que no consistieran estrictamente en juzgar y hacer

---

<sup>29</sup> Y ello a pesar de que, como recuerda el propio autor, el Instituto debiera desempeñar sus funciones conforme a las bases fijadas por la Junta Central del Censo y con sometimiento a su inspección permanente.

ejecutar lo juzgado (Sanmartín Puente, 1912, p. 381). Sea como fuere, la Junta se completaba con los presidentes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia; el Instituto de Reformas Sociales; el rector de la Universidad Central; el decano del Colegio de Abogados de Madrid; y el director del Instituto Geográfico y Estadístico. Y en cuanto a la Vicepresidencia, correspondía, en este orden, a los presidentes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y del Instituto de Reformas Sociales, mientras que la función de secretario –sin voz ni voto– la desempeñaba el oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados –artículo 11–.

Y respecto a sus funciones, coinciden en gran medida con las establecidas en el artículo 18 de la Ley Electoral de 1890. Sin embargo, aparte de encargarse de inspeccionar y dirigir todos los servicios relativos al censo, y de resolver las quejas que a ese respecto le remitieran las juntas provinciales y municipales, a la Junta Central del Censo le correspondía, entre otras cuestiones, la resolución de las apelaciones sobre designación de vocales de las juntas provinciales; la potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervinieran de forma oficial en las operaciones censales; la corrección de las infracciones en la materia señalada; la función consultiva en el mismo ámbito; la verificación de los trabajos de instrucción e información encomendados al Congreso de los Diputados respecto de las actas presentadas por los diputados electos; así como la dación de cuentas a la misma Cámara en relación con todo aquello sobre lo que entendiese que debía tener conocimiento –artículo 15–.

Fijándonos ahora en las juntas provinciales, la presidencia quedaba atribuida a los presidentes de las audiencias territoriales o, de no ser posible, a los presidentes de las audiencias provinciales. Junto a dichas autoridades estaban, además, el rector de la universidad, los decanos de los respectivos colegios de abogados; los de los colegios notariales; un vocal elegido por la junta provincial de reformas sociales; el jefe provincial de Estadística dependiente del Instituto Geográfico; y hasta diez presidentes de las academias, ateneos, sociedades de amigos del país, cámaras de comercio y hermandades de propietarios, con sede en la capital de la provincia. El puesto de vicepresidente se otorgaba, siguiendo este orden, al rector de la universidad o director

del instituto, o al vocal de la junta provincial de reformas sociales, mientras que la secretaría –de nuevo, sin voz ni voto– correspondía al secretario de la diputación provincial –artículo 11–.

Por lo demás, y en cuanto a sus funciones, el artículo 16 establecía que serían las mismas que las atribuidas a la Junta Central aunque limitadas a su jurisdicción, destacando la proclamación de candidatos y el escrutinio general en las elecciones de diputados y de concejales.

Finalmente, y en lo que a las juntas municipales se refiere, estaban presididas por el vocal designado a tal efecto por la junta local de reformas sociales o, en ausencia de estas, el juez municipal. Como vocales estaban el concejal que, formando parte del ayuntamiento, hubiera obtenido más votos en elección popular –a excepción del alcalde y los tenientes–; un jefe u oficial del Ejército o de la Armada retirado o, en su defecto, un funcionario civil jubilado, con residencia en el municipio; dos de los mayores contribuyentes; y, por último, dos presidentes o síndicos de gremios industriales de la localidad. La labor de vicepresidente correspondía, en este orden, al concejal del ayuntamiento y a un vocal nombrado por la junta, y la secretaría –una vez más, sin voz ni voto– cambiaba de manos, al corresponder en este caso al secretario del juzgado municipal –artículo 11–, y no a los secretarios de las corporaciones municipales –que solo desempeñarían labores de auxilio–, con las implicaciones que ello tuvo para la despolitización del órgano.

Además, y en lo que a sus funciones respecta, se encontraban igualmente definidas en un artículo 16 que extendía a las juntas municipales las atribuciones reconocidas a las juntas Central y provinciales, siempre teniendo en cuenta que el ejercicio de las mismas no podía extralimitarse del ámbito de su jurisdicción.

Ese es, en resumidas cuentas, el diseño básico de un sistema de juntas del censo electoral cuya despolitización no solía ser posible en la práctica. En esa línea se expresa la doctrina, recordando que lo habitual era que las juntas estuvieran presididas por «politiquillos caracterizados, dispuestos a cometer la mayores tropelías para favorecer a sus correligionarios», recordando además que la vicepresidencia de las juntas provinciales y locales recaía, casi siempre, en el representante de la junta de reformas sociales, «organismo apto

para ser captado por las Sociedades Económicas, por las sociedades políticas caciquiles» (Giménez Fernández, 1977, p. 164). Eso sí, para Sanmartín Puente (1912, p. 684), es de valorar la labor realizada por la Junta Central, artífice de una verdadera «jurisprudencia».

Apuntado lo anterior, toca fijarse ahora en todo lo que tiene que ver con las mesas electorales, con una composición que sirvió para profundizar en la diferenciación entre miembros neutrales y representantes de las respectivas candidaturas, ello a los efectos de «reforzar la independencia de los primeros» (Pascua Mateo, 2007, p. 36). Así, cada mesa electoral estaba constituida por un presidente, dos adjuntos y los interventores nombrados por los candidatos –artículo 32–. A excepción de estos últimos, al resto lo designaba la junta provincial del censo, atendiendo a lo dispuesto en un artículo 33 que distinguía entre tres grupos de electores: aquellos en posesión de títulos académicos o profesionales; los electores de la sección que fueran mayores contribuyentes a nivel fiscal; y otros electores contribuyentes por cualquier concepto y entidad, así como los electores no contribuyentes. A partir de ese listado, y atendiendo al orden alfabético de los primeros apellidos y a la mayor o menor edad del elector, las juntas municipales del censo determinaban la composición concreta de las correspondientes mesas, válida para todas y cada una de las elecciones que pudieran celebrarse durante los dos siguientes años –artículo 36–.

Por su parte, y dado que a los interventores los designaban los candidatos, su incorporación a la mesa tenía lugar el mismo día de la votación, una vez presentaban sus acreditaciones ante el presidente y los adjuntos –artículo 38–. Todo lo anterior, en relación con un método desvirtuado a nivel práctico, toda vez que la elección de los miembros de las mesas la acababan llevando a cabo los caciques entre sus partidarios, ello como consecuencia de una ley cuya compleja casuística se prestaba a «las habilidades y cuquerías de los Presidentes de las Juntas del Censo», amén de que, «aún cuando el cargo es por ley gratuito, suele ser ampliamente retribuido por el político que lo designe» (Giménez Fernández, 1977, p. 167).

Hasta aquí todo lo que tiene que ver con la cuestión censal y el régimen de juntas y mesas electorales y, a partir de ahora, y para concluir este apartado, el análisis de la cuestión relativa al escrutinio

y la proclamación de electos. Pues bien, destáquese a este respecto la desaparición de las juntas de escrutinio y la atribución de tal competencia a las juntas provinciales del censo de la proclamación de electos, si de las elecciones al Congreso de los Diputados hablamos, y a las juntas municipales, para los comicios locales –artículo 50–. Y el caso es que el cambio fue objeto de crítica doctrinal por parte de quien entiende que, a pesar de las mejoras introducidas en la composición de las juntas del censo electoral, estas seguían estando integradas por personalidades que hacían que el factor político predominara sobre lo estrictamente jurídico (Giménez Fernández, 1977, p. 169).

Dicho lo cual, y para concluir este repaso a la Ley Electoral de 1907, lo propio es aludir también a la creación de una jurisdicción retenida a nivel del Tribunal Supremo, conocida como «Tribunal de Actas Protestadas» (García Soriano, 2000, p. 47). Compuesta por el presidente de sala del Tribunal Supremo y los seis magistrados de mayor antigüedad del propio órgano, con la condición de que no hubieran sido parlamentarios en los cuatro años precedentes –artículo 53–<sup>30</sup>, el Tribunal Supremo asumía así la capacidad para pronunciarse sobre la regularidad del proceso electoral, aunque la última palabra correspondiera al Congreso de los Diputados, encargado de la verificación de sus miembros *ex* artículo 33 de la Constitución de 1876. De ahí que, frente a quienes afirman la naturaleza jurisdiccional de la labor realizada por el Tribunal –Fernández-Miranda y Campoamor (1989, p. 287); y González Montes (1977, p. 9)–, otros prefieran hablar de una «relativa tutela jurisdiccional» (González Hernández, 1993, p. 1454) del proceso electoral.

En cualquier caso, y tras todo lo visto anteriormente, cabe hablar de la configuración de una Administración electoral de carácter independiente y permanente, cuya labor tuvo una gran relevancia e impacto en el sistema electoral español de principios del siglo xx. Ahora bien, eso no significa que su aplicación lograra poner fin a todas las prácticas de falseamiento o fraude en el sufragio (Sanmartín Puente, 1912, p. 684), por ejemplo, producto de un artículo 29 que

---

<sup>30</sup> Para Giménez Fernández (1977, p. 169), habría sido más acertada la opción por «un Tribunal mixto constituido por representantes de la Cámara de organismos oficiales independientes, y de magistrados jubilados a quienes no pudieran afectar las presiones del poder».

facilitaba la corrupción del proceso electoral, al no prever elecciones en los distritos en los que el número de candidatos no superara al de posibles elegidos (Vera Santos, 2007, p. 383). Pero lo que sí quedó evidenciado, a pesar de este y de otros problemas, fue el significativo descenso de los desmanes electorales producidos en aquel tiempo (Sánchez Agesta, 1978, p. 347).

### *6. Constitución de 1931*

Avanzando en el tiempo, entramos ya en el estudio del control electoral configurado en el marco de la penúltima experiencia constitucional vivida por nuestro país hasta la fecha. Nos referimos, como es obvio, a la Constitución de 1931, texto que, como recuerda González-Trevijano (2023, p. 9), «partía, lógicamente, de un hecho político e institucional sin parangón en nuestra historia constitucional, con la salvedad, mucho más relativa por su incidencia y por su tiempo, de la primera República de 1873: la proclamación de la II República, el 14 de abril de 1931, con el abandono de territorio nacional del Rey Alfonso XIII».

Ahora bien, la llegada de la II República no supuso, en contra de lo que cabría pensar, la derogación o sustancial modificación de la Ley de 1907, sino que esta fue refrendada por el Decreto de 8 de mayo de 1931, y la Ley de 27 de julio de 1933, que introdujo además el sufragio universal femenino por primera vez en nuestro país. Eso sí, el continuismo en materia de control electoral no impidió el establecimiento de nuevas garantías, empezando por la implantación general de las circunscripciones provinciales en detrimento de los distritos unipersonales, lo que, unido a la propia concienciación ciudadana en materia de educación cívica (Pascua Mateo, 2007, p. 39), dificultaba las fraudulentas prácticas caciquiles (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 94).

E igualmente destacable es la suspensión del mencionado artículo 29, así como la novedosa atribución a la jurisdicción constitucional de competencias en materia de garantía electoral, dirigidas a la verificación de determinados resultados electorales. El órgano destinatario de estas facultades fue el Tribunal de Garantías Constitucionales, encargado, a partir de ese momento, de examinar y aprobar los poderes de los compromisarios a quienes, junto con las Cortes,

correspondía la elección del presidente de la República –artículos 68 y 121 de la Constitución de 1931–<sup>31</sup>.

En cuanto a la verificación de los resultados de la elección de diputados a Cortes, esta correspondía al Congreso de los Diputados en virtud del artículo 57 de la Constitución de 1931, suprimiéndose la competencia del Tribunal Supremo para la emisión del informe sobre la validez y legalidad de la elección y de la aptitud y capacidad de los candidatos proclamados –artículo 12–, realizada vía Decreto de 8 de mayo de 1931, en contra de la opinión de Rallo Lombarte (1997, pp. 256 y 257), que habla de una modificación carente de fundamento. Sea como fuere, tal fue el avance experimentado en materia de garantías electorales en aquel tiempo que, para Varela Díaz (1977, pp. 298 y 299), fue en la II República, cuando las elecciones en España alcanzaron «la plena significación democrática» –en esa misma línea, Pascua Mateo (2007, p. 39)–, una conclusión que, sin embargo contrasta con el estudio llevado a cabo por Álvarez Tardío y Villa García (2017), afirmando el carácter fraudulento de las elecciones generales celebradas en el año 1936.

#### IV. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL ELECTORAL

##### 1. *Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales*

El advenimiento de nuevas normas electorales no tuvo lugar hasta la muerte del dictador Francisco Franco<sup>32</sup> y la aprobación de la ley que acabaría posibilitando la Transición política hacia la democracia. Nos referimos, como es obvio, a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (Aguiar de Luque, 2003, pp. 79-86), artífice del fin de las Cortes franquistas y a cuya entrada en vigor le seguiría la igual aprobación del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, de cara a la distribución de los

<sup>31</sup> Al respecto, *vid.* Rallo Lombarte, A. (1996, pp. 251-279).

<sup>32</sup> Durante la dictadura, la Ley de 1907 no sufrió grandes modificaciones, utilizándose subsidiariamente para la elección de procuradores correspondientes al tercio familiar a las Cortes, de concejales a los ayuntamientos y para la celebración de los referéndums convocados por el régimen dictatorial con el fin de lograr legitimarse (Pascua Mateo, 2007, pp. 39 y 40).

escaños entre las distintas provincias españolas. Una regulación que, como bien se señala en Presno Linera (2003, p. 35), contiene «las claves de bóveda de nuestro vigente sistema electoral, tanto estatal como autonómico» y que, en lo que al control electoral respecta, tenía como prioridad «la configuración de una Administración Electoral autónoma e independiente como garantía primaria de las elecciones libres» (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 77)<sup>33</sup>, tarea para la que se inspiró en la Ley Electoral de 1907.

Así, y en lo tocante al censo, el artículo 5 del Real Decreto-Ley de 1977 replicó las juntas del censo previstas en su ley predecesora, si bien ampliando –aunque sin llegar a ser mayoritaria– la presencia judicial en el aparato de control electoral. Sobre esa premisa creó la Junta Electoral Central, con sede en Madrid, las juntas electorales provinciales, en las capitales de provincia, y las juntas electorales de zona, en las cabezas de los partidos judiciales<sup>34</sup>. El presidente del Tribunal Supremo presidía, a su vez, la Junta Electoral Central<sup>35</sup>; los presidentes de las audiencias provinciales hacían lo propio en el caso de las juntas electorales provinciales<sup>36</sup>, mientras que, en las juntas

---

<sup>33</sup> La regulación en materia de control electoral contenida en la norma de 1977 «se reprodujo luego, sin mayores alteraciones, en el ámbito local por la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales» (Pascua Mateo, 2007, p. 43).

<sup>34</sup> El real decreto conservaba el carácter permanente de estas juntas aunque ya hacía entrever la fórmula que se adoptaría posteriormente a través de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 (Pascua Mateo, 2007, p. 42), en cuanto que introdujo una modificación en su disposición transitoria primera, estableciendo que «en tanto la ley no disponga otra cosa, las juntas electorales organizadas por estas normas tendrán la condición de órganos permanentes de la administración electoral. Sin embargo, los vocales de la Junta Central y de las provincias mencionados en el apartado tres del artículo siete y en el apartado tres del artículo ocho –es decir, los elegidos por las fuerzas concurrentes–, cesarán en su condición de tales al finalizar el proceso electoral al que estas normas se refieren».

<sup>35</sup> En cuanto a la Vicepresidencia, esta correspondía al magistrado del Tribunal Supremo de más antigüedad –artículo 7.5–, mientras la Secretaría recaía en el letrado mayor de las Cortes Españolas –artículo 10.1–, manteniéndose la atribución de dicho cargo a un miembro del cuerpo de letrados, igual que sucediera en las leyes de 1890 y 1907 (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 77).

<sup>36</sup> La vicepresidencia correspondía al magistrado de más antigüedad de la audiencia –artículo 8.4–. Y la secretaría, de nuevo, al secretario de la audiencia de más antigüedad –artículo 10.2–, a diferencia de la Ley de 1907, que atribuía tal labor al secretario de la diputación provincial, lo que «contribuye a reforzar la presencia judicial en la Junta» (Pascua Mateo, 2007, p. 41).

electorales de zona, presidía el juez de primera instancia correspondiente o, de haber varios, el juez decano –artículo 6–<sup>37</sup>.

En cuanto a sus respectivos vocales, los de la Junta Electoral Central eran enumerados en el artículo 7.1. En concreto, cinco serían designados mediante insaculación de entre los magistrados del Tribunal Supremo en activo; otros cinco asientos estarían ocupados por altos cargos de distintas instituciones jurídicas y docentes –a saber, el consejero permanente de Estado de mayor antigüedad en el cargo, el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el presidente del Consejo General de la Abogacía, el presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España–; otra vocalía sería para un catedrático de alguna de las facultades de Derecho radicadas en Madrid; y habría hasta cinco vocales adicionales designados por decreto, una vez proclamadas las candidaturas, a propuesta conjunta de las asociaciones, federaciones y coaliciones que presentasen candidatos en más de veinticinco distritos, entre catedráticos o académicos.

En cuanto a las juntas provinciales, estaban integradas por tres magistrados de la respectiva audiencia territorial que no pertenecieran a la sala de lo contencioso-administrativo o, en su defecto, de la audiencia provincial; el decano del colegio de abogados de la capital; el decano del colegio notarial o el notario más antiguo con residencia en la capital de la provincia en que no existiera colegio; un catedrático de la facultad de Derecho de la provincia; y dos vocales nombrados a propuesta de las fuerzas políticas que hubieran presentado candidaturas en la propia provincia –artículo 8.1–.

Por su parte, las juntas electorales de zona –antiguas juntas municipales– se componían de los tres jueces municipales o comarcales más antiguos –excluido el que, en su caso, hubiera asumido la presidencia–; el decano del respectivo colegio de abogados o, en su defecto, el abogado ejerciente en el partido de mayor antigüedad; así como dos electores designados por sorteo entre los residentes en la

---

<sup>37</sup> La vicepresidencia recaía en el juez municipal o comarcal más antiguo o, en su defecto, en el juez de paz de mayor antigüedad de los que formasen parte de la junta –artículo 9.2–. Y la secretaria, a los secretarios de los juzgados de primera instancia y, de ser más de uno, al secretario del juzgado decano –artículo 10.3–.

cabeza del partido, siempre que contasen, al menos, con el título de bachiller o de Formación Profesional de Primer Grado –artículo 9.1–. La composición de las juntas electorales respondía, por tanto, «a la conjugación de los principios judicial, corporativo y participativo» (Rallo Lombarte, 1997, p. 55).

Por lo demás, y en cuanto a sus competencias, eran prácticamente las de la Ley de 1907, si bien añadiéndose la capacidad de la Junta Electoral Central para remitir instrucciones a las juntas inferiores y para corregir el importe de las sanciones económicas impuestas en el ejercicio de su potestad disciplinaria –artículos 14.2 y 14.7, respectivamente–. Y lo anterior, sin olvidar las nuevas facultades específicas derivadas de su capacidad para la supervisión de la campaña electoral –artículos 37 a 43– y su financiación –artículos 44 a 48–.

Fijándonos ahora en lo relativo a las mesas electorales, estaban formadas por un presidente y dos adjuntos, pudiendo haber por cada candidatura hasta dos interventores de mesa –artículo 24– que, según Pascua Mateo (2007, p. 42), parece que no formaban ya parte de las mismas, aunque mantenían «una estrecha relación con ellas». Al margen de ello, y en cuanto a la forma de elegir a aquellos tres miembros de la mesa electoral, lo eran por sorteo a partir de dos listas de electores diferentes. En la primera se incluía a aquellos electores de la sección que dispusieran, al menos, del título de bachiller o de Formación Profesional de Primer Grado, eligiéndose de ahí al presidente y a sus dos suplentes. Y la segunda comprendía a todos los demás electores, incluidos los de la primera lista que no hubieran sido elegidos –artículo 25–.

Finalmente, y en lo tocante al escrutinio general, volvía a recaer en las juntas provinciales –artículo 67–. Pero lo que sí resulta novedoso es que, «por primera vez en nuestra historia electoral, se instauraba un auténtico sistema de control jurisdiccional enmarcado en el mecanismo revisor de los actos de la Administración Pública» (García Soriano, 2000, p. 56). Se habilitaba, por tanto, la posibilidad de recurrir ante las juntas electorales por la comisión de presuntas irregularidades en el proceso electoral, dando igualmente lugar a la vía del recurso contencioso-administrativo –artículo 76.3–, así como al recurso contencioso-electoral contra la proclamación de candidatos y de electos –artículos 73 y ss.–.

Todo lo anterior, en definitiva, para acabar sentando las bases de lo que hoy es una Administración electoral autónoma y permanente. Una Administración que «garantiza unas elecciones libres, abiertas y competitivas»<sup>38</sup> y cuya configuración culminaría con la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 –que incorpora solo los aspectos básicos del ordenamiento electoral y, por vez primera, priva al Parlamento de la facultad de control del proceso electoral– y la posterior aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Se ha optado, en este último sentido, por un modelo judicialista en cuanto a su composición, con una participación, ya sí, mayoritaria de jueces y magistrados en todos los niveles, fórmula que ha sido considerada como la más adecuada para lograr reforzar el derecho a la libre expresión de la soberanía popular y, con ello, la adopción de las decisiones políticas en condiciones de total libertad –Arnaldo Alcubilla (1999, p. 87); Bastida Freijedo (1986, p. 34); y Torre Serrano (1990, p. 518)–<sup>39</sup>.

No obstante lo anterior, y para concluir. A pesar de la lógica desconfianza hacia el Ejecutivo en todo lo que tiene que ver con el control del proceso electoral (Santamaría Pastor, 1987, p. 200), la legislación electoral actual ha dejado inacabado ese proceso de desapoderamiento en favor de las juntas. Y es que, no pudiendo entrar en más detalles<sup>40</sup>, la Administración pública sigue desempeñando un importante papel en el proceso electoral, encargándose de la elaboración del censo, la formación de las mesas, la determinación de los lugares para actos de campaña, lo relativo al voto por correo y, especialmente, del suministro a las juntas de los medios personales y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2022, de 23 de febrero, fundamento jurídico 7.3.3.1.

<sup>39</sup> En contra, García Soriano (2005, p. 83), para quien la participación judicial en labores administrativas «no debería perpetuarse sino que debería configurarse otro modelo de Administración electoral más acorde con un sistema administrativo capacitado para cumplir este cometido».

<sup>40</sup> Para un estudio completo de la cuestión, Fernández de Casadevante Mayordomo (2014).

<sup>41</sup> Sin olvidar, además, que al Gobierno le sigue correspondiendo la función de «facilitar una información provisional de los resultados electorales la misma noche de las elecciones, actividades que sólo muy colateralmente se reflejan en la Ley, que parece prescindir de esta Administración electoral gubernativa» (Santolaya Machetti, 1999, p. 97).

## V. CONCLUSIONES

La evolución del sistema de garantías electorales instituido en nuestro país no puede entenderse, al menos no en toda su magnitud, si no es a través del igual estudio de los elementos básicos que caracterizan nuestro constitucionalismo histórico. Un tiempo plagado de constantes intentos por instaurar un verdadero Estado de Derecho y cuyo advenimiento final, sin embargo, se vio largamente retrasado por un constituyente incapaz de lograr una mínima estabilidad político-constitucional. Como decíamos, es justo esa realidad la que lastró la igual consolidación de un efectivo sistema de garantías electorales en nuestro país, con una enconada lucha partidista que ayuda a explicar el porqué de los históricos fracasos en la búsqueda de un proceso electoral transparente.

No otra cosa cabe predicar de los distintos procesos electorales vividos, especialmente desde que los reales decretos de 24 de mayo de 1836, y de 20 de julio de 1837, sustituyeran el sistema de elección indirecta de la Ley Electoral de 1 de enero de 1810, por otro de sufragio directo y restringido. Y, es que, si hasta entonces, reprochable era la ausencia de un censo electoral permanente y público, desde ese momento, su existencia fue utilizada como una de las principales vías de falseamiento de la voluntad popular.

Bajo esa dinámica de fraude y corrupción fueron discurriendo los diferentes procesos electorales, sujetos a normas que, justo es señalar, solían merecer una mejor opinión que lo que era su posterior puesta en práctica. Porque, como hemos tenido ocasión de comprobar en el presente trabajo, la regulación electoral sí fue evolucionando a medida que en el ideario español iba calando la necesidad de un proceso electoral dotado de suficientes garantías. Por ejemplo, es de destacar la Ley Electoral de 18 de julio de 1865, por introducir como novedad un control judicial sobre el proceso electoral que acabaría consolidándose vía Decreto de 9 de noviembre de 1868, con la creación de unas juntas de segundo escrutinio presididas por miembros del ámbito judicial. Como igualmente reseñable es la Ley Electoral de 26 de junio de 1890, precedente más importante de la actual Administración electoral española, con la creación de unas juntas del censo electoral permanentes aunque altamente politizadas. Ello hasta que la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 estableció

una Administración electoral judicializada, separada de la autoridad ejecutiva y, sobre todo, participada por un Tribunal Supremo con importantes funciones de garantía del proceso electoral.

No sería, sin embargo, hasta la II República y la incorporación de nuevos elementos de fiscalización –a destacar, el rol atribuido al Tribunal de Garantías Constitucionales–, cuando la calidad democrática de los procesos electorales alcanzase unos mínimos aceptables, si bien hay entre la doctrina principal quienes, para hablar de pureza en el sufragio, prefieren esperar hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, antesala de lo que vendría después, con la aprobación de la Constitución española de 1978 y la posterior Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Esos son, en resumidas cuentas, los rasgos característicos de un sistema de control electoral español cuyo buen hacer pasa por la despolitización de las instituciones encargadas de dicha labor. De ahí que, en la búsqueda de tal ideal, contemos hoy con una Administración electoral marcadamente judicializada, autónoma e independiente respecto de una Administración pública que, pese a todo, sigue desempeñando un rol relevante en el correcto desarrollo del proceso electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2003). Ley para la reforma política y referéndum. En S. A. BELLO PAREDES (coord.), *Una ley para la transición: XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977)* (pp. 79-86). Caja de Burgos.
- ÁLVAREZ TARDÍO, M. y VILLA GARCÍA, R. (2017). *Fraude y violencia en las elecciones del Frente popular*. Espasa.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1994). Las competencias de la Junta Electoral Central. En VV. AA., *Derecho Electoral, Cuadernos de Derecho Judicial* (pp. 87-117). Consejo General del Poder Judicial.
- (1999). Las Juntas Electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales. En F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral* (pp. 85-95). Aranzadi.
- ARTOLA, M. (1999). *La España de Fernando VII*. Espasa.
- BASTIDA FREIJEDO, F. (1986). Ley electoral y garantías judiciales. *Revista de las Cortes Generales*, 7, pp. 31-52.

- BURGUERA AMEAVE, L. y VIDAL PRADO, C. (2012). Notas sobre el sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812. En *X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: las Huellas de la Constitución de Cádiz (Cádiz 26 y 27 de enero de 2012)*.
- DE CARRERAS, F. y VALLÉS, J. M. (1977). *Las elecciones. Apéndice: Ley para la Reforma Política y Ley Electoral comentada*. Blume.
- DE ESTEBAN, J. (2001). *Tratado de Derecho Constitucional I*. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M. (1943). Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral. *Revista de Estudios Políticos*, 9-10, pp. 383-419.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2014). *La Junta Electoral Central*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A. (1992). *Leyes electorales españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*. Civitas.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A. (1989). Art. 70. Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales. En Ó. ALZAGA (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Tomo VI* (pp. 279-321). Edersa.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986). *Las Constituciones históricas españolas*. Civitas.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J. y ESPÍN TEMPLADO, E. (1976). DE ESTEBAN, J. (dir.), *Esquemas del constitucionalismo español*. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- GARCÍA SORIANO, M. V. (2000). *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2005). *Elementos de Derecho Electoral*. Tirant lo Blanch.
- GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. (1977). *Estudio de Derecho Electoral Contemporáneo*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2004). Estado constitucional y protección internacional. En R. M. PÉREZ MARCOS y Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (coords.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos* (pp. 231-280). Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. C. (1983). Consideraciones críticas en torno a la tutela jurisdiccional del proceso electoral. En *El Poder Judicial* (pp. 1451-1471). Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZÁLEZ MONTES, J. C. (1977). Acerca del recurso contencioso-electoral. *Documentación Administrativa*, 175, pp. 5-41.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. (2023). *El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado. España*. Unión Europea. <https://>

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745677/EPRS\\_STU\(2023\)745677\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745677/EPRS_STU(2023)745677_ES.pdf)

- LOEWENSTEIN, K. (2007). *Teoría de la Constitución*. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Trotta.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1983). Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 34, pp. 41-59.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1981). Las fuentes de la Constitución de 1876. *Revista de Derecho Político*, 8, pp. 71-96.
- MERINO MERCHÁN, J. F. (2008). *Regímenes históricos españoles*. Dilex.
- MONSELL CISNEROS, M. F. y PÉREZ DÍAZ, R. L. (1989). La práctica electoral en el reinado de Isabel II. *Revista de las Cortes Generales*, 16, pp. 143-180.
- PASCUA MATEO, F. (2007). *La Administración electoral*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- POSADA, A. (s/f). *El sufragio*. Soler.
- (1897). El servicio administrativo de la función de sufragio en la Administración. *Revista Internacional*, vol. 5.
- RALLO LOMBARTE, A. (1996). El Tribunal de Garantías constitucionales como Tribunal de Garantías electorales. *Revista de Estudios Políticos*, 92, pp. 251-279.
- (1997). *Garantías electorales y Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
  - (1997). Origen y evolución de la administración electoral española (1890-1931). En *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico* (pp. 1648-1664). Tecnos.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, A. (1994). La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: Naturaleza y Organización. En VV. AA., *Derecho Electoral* (pp. 69-85). Consejo General del Poder Judicial.
- RUEDA LAFFOND, J. C. (1998). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Ariel.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1978). *Historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Constitucionales.
- SANMARTÍN PUENTE, M. (1912). *Tratado de Derecho Electoral*. Reus.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1999). *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio del Interior.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1990). Las Garantías del Derecho Electoral. *Revista de las Cortes Generales*, 20, pp. 91-118.
- SERENA VELLOSO, C. (1986). Comentario artículo 8º. En L. M. CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Civitas.

- SOLÉ TURA, J. y AJA, E. (1978). *Constituciones y períodos constituyentes en España. 1808-1936*. Siglo XXI.
- TOMÁS VILLARROYA, J. (2012). *Breve historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TORRE SERRANO, A. (1990). Problemas de la Administración electoral española. *Actualidad Administrativa*, 41, pp. 507-523.
- TORRES DEL MORAL, A. (2004). *Constitucionalismo histórico español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense.
- VARELA DÍAZ, S. (1977). La perspectiva histórica. En J. DE ESTEBAN (dir.), *El proceso electoral* (pp. 281-315). Labor.
- VERA SANTOS, J. M. (2008). *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Thomson Civitas.
- (2016). No es esto, no es esto... La Constitución española de 1931. En A. MURILLO VILLAR, A. CALZADA GONZÁLEZ y S. CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ (coords.), *Homenaje al profesor Armando Torrent* (pp. 1283-1306). Dykinson.