

# Documentos

## 1.

Miguel A. Ruiz de Azúa. Universidad Complutense de Madrid.

### La larga marcha hacia la ampliación del derecho de sufragio y el tema de la edad

Los dos siglos largos transcurridos desde la Revolución Francesa y la instauración de regímenes liberales hasta hoy han sido testigos de la lenta ampliación del derecho de sufragio en la mayoría de los países de nuestro entorno, en muchos casos como resultado de luchas populares para arrancar derechos políticos.

#### I. El sufragio activo, el ciudadano como elector

En la Francia revolucionaria se reconoció el sufragio universal masculino en 1793, pero no se instauró realmente hasta 1848. La Constitución francesa de ese año (art.4) consideraba ciudadanos a “todo **hombre** nacido y domiciliado en Francia, de 21 años”, aunque abría la ciudadanía a los extranjeros varones de 21 años con ciertas condiciones muy amplias **(1)**, condiciones que volveremos a encontrar en muchos países a lo largo de los dos siglos contemplados.

La difícil instauración y consolidación del Estado liberal que tuvo que luchar y guerrear contra las resistencias del Antiguo Régimen, llevó a establecer el “sufragio restringido o *censitario*” (de “*censo* de contribuyentes”), que exigía a los ciudadanos varones determinados requisitos de contribución económica, propiedades y *educación* (“sufragio de *capacidades*”) para poder votar. Dominaba el criterio de que participar activamente en política, como elector o elegido era un privilegio que necesitaba ciertas garantías, como la propiedad y la edad madura. La Constitución francesa del 5 fructidor del año III (22 de agosto de 1795) ya establecía que los franceses para tener derecho de voto deberían alcanzar los 25 años y ser **propietarios o usufructuarios de bienes**, cuyo valor se especificaba.

Y ese sería el sufragio en todos los países europeos y americanos hasta casi finales del siglo XIX, con la excepción de Suiza y Francia, donde tras la Revolución de 1848 se promulgó la Constitución del 4 de noviembre, cuyo artículo 25 establecía que “Son electores, *sin condición de censo*, todos los franceses mayores de 21 años, y que gocen de sus derechos civiles y políticos”. (elegibles eran los electores de 25 años). La Constitución suiza del mismo año 1848 también establecía el sufragio universal masculino. Se inauguraba así un

largo periodo en el que se llegaría a establecer en la mayoría de los países--- occidentales al menos—el sufragio activo “universal” masculino.

En España el sufragio censitario quedó claramente establecido a partir del Estatuto Real de 1834, y en la “Exposición del Consejo de Ministros a la Reina Gobernadora para la convocación de las Cortes Generales del Reino”, que precedía al texto del Estatuto se manifestaban las razones: “...deducimos como consecuencia evidente: que el principio fundamental de nuestras antiguas Cortes había sido el dar influjo en los asuntos graves del Estado a las clases y personas que tenían depositados grandes intereses en el patrimonio común de la sociedad”.... Y aclaraban los autores, Secretarios de Estado y del Despacho: “De ahí que en todos los países se ha considerado a la **propiedad**, bajo una u otra forma, como la mejor prenda de buen orden y de sosiego; así como, por el extremo opuesto, cuantos han intentado promover revueltas y partidos, soltando el freno a las pasiones populares, han empleado como instrumento a las turbas de **proletarios**” (2).

El resultado: fueron estas condiciones para el sufragio activo, establecidas en el RD de 20 de mayo de 1834 para la elección de Procuradores del Reino, Cámara baja que establecía el Estatuto Real (la Cámara Alta, el Estamento de Próceres era de nombramiento real). Los electores que participaban en el primer nivel de la elección indirecta de dos grados de Procuradores, la Junta electoral de partido (judicial) eran: los miembros del Ayuntamiento del pueblo cabeza de partido (elegidos a su vez por sufragio censitario) y un número idéntico de los **mayores contribuyentes** del mismo pueblo. Y para ser electores de partido, que concurrirían a la Juntas electorales de las provincias que elegían a los Procuradores había que tener 25 años y ser **propietario** de predios rústicos o urbanos con una renta anual de 6.000 reales o los comerciantes que paguen entre 200 y 400 reales de contribución (dependía de la categoría de la ciudad). Los Procuradores debían tener una renta anual de 12.000 reales. En el *Catecismo Nacional* de 1835 que explica el contenido del Estatuto mediante preguntas y respuestas, se lee: “*Pregunta*: ¿Cuál es la razón de que solo concurren a formar el Estamento de Procuradores los propietarios y que esos sean también los que los eligen? *Respuesta*: Porque los que tiene la propiedad ejercen el patronazgo de los que carecen de ella” (3).

Otro argumento para defender la composición del Estamento de Procuradores lo encontramos en la mencionada Exposición de motivos, que distinguía entre las condiciones necesarias para ser elector y elegible: “Las mismas condiciones que se han exigido para ser elector (6.000 reales) se requieren para ser elegidos, pero en una escala más extensa; como que es tan diferente la importancia de uno y otro encargo (12.000 reales)”.....“ninguno pueda ser Procurador en Cortes sin justificar que disfruta la renta prefijada: no estando tampoco en nuestro arbitrio prescindir de que para desatender durante cierto tiempo los negocios domésticos y ocuparse en los asuntos de Estado, sin recibir por ello ni sueldo ni retribución, es requisito indispensable poseer algunos bienes, y vivir cuando menos en una decente medianía”.

El Real Decreto de 1834 ampliaba el derecho de voto al llamado “**sufragio de capacidades**”: podían ser electores provinciales los empleados de nombramiento real con determinado sueldo anual, los abogados incorporados a un Colegio, los relatores y escribanos de Cámara, determinados cargos de las Sociedades Económicas de Amigos del País y académicos que ocuparan puestos relevantes en las Reales Academias. Estos requisitos hicieron que los electores de primer grado fueran poco más de 16.000 ciudadanos, aproximadamente el 0,15 por ciento de la población. “Lo que era un número escaso, incluso para la mentalidad del momento, como demuestra la intervención del Marqués de Torremejía el 11 de septiembre de 1834 en el Estamento de Próceres: ‘Nuestra base electoral (no puedo dejar de decirlo) es mezquina con arreglo a nuestra población’ “(4).

El sufragio censitario permitió que las diferentes leyes electorales aumentaran o disminuyeran el cuerpo electoral, según las condiciones exigidas para ser elector, que se restringían o ampliaban de acuerdo con la ideología del partido en el poder, como se puede comprobar en el siguiente Cuadro

**CUADRO nº 1  
VARIACIÓN DEL CUERPO ELECTORAL EN ESPAÑA  
EN EL REINADO DE ISABEL II**

<b>Ley electoral</b>	<b>Año elección</b>	<b>Electores</b>	<b>1839 base 100</b>
Ley 20.7.1837	1839	381.853	100
	1844	635.517	166,4
Ley 18.3.1846	1846	99.149	25,9
	1853	139.641	36,5
R.D. 11.8.1854	1854	696.420	196,7
Ley 18.3.1846	1857	148.975	39,01
Ley 18,7,1865	1865	415.393	90,03

Fuente: Tomado de Cases Méndez, J...I., “El sufragio censitario”, en *Historia* 16, extra II, abril 1977, p.56.

Tras la reforma electoral británica de 1867, en las Universidades de Oxford y Cambridge podían votar los profesores sin requisitos de censo y en la Universidad de Dublín (protestante) los agregados, los graduados y los estudiantes, como reflejo del “sufragio de capacidades”. La ley electoral de 1906 de la República de San Marino seguía manteniendo el “sufragio de capacidades” y otorgaba el derecho de voto a los cabeza de familia o sus delegados y a los **licenciados** (*dottori*), si bien excluía a las mujeres y a los eclesiásticos aunque tuvieran título académico. Pero conviene recordar que en ese momento en la pequeña República italiana el censo electoral no llegaba a los 3.000 electores.

En Italia el porcentaje de electores sobre la población fue en 1870: el 2% al exigirse tener 25 años y pagar 40 liras de impuestos directos. En 1882 se rebajó el impuesto a 19,80 liras, logrando que fueran electores el 7,4% de los italianos. Y en el Reino Unido, tras la reforma de la ley electoral de 1832 que relajó los requisitos para ser elector, el 3,38% de la población accedió al

derecho de sufragio (censo de 812.936 electores y más de 24 millones de habitantes). (5)

Durante los restantes años del siglo XIX asistimos a una gran variedad de situaciones. Alemania estableció el sufragio “universal” masculino para el Reichstag en 1871, España lo hizo tras la Revolución de 1868, Grecia en 1877, Bélgica en 1893 (pero con voto plural), Noruega en 1897, Finlandia en 1906, Austria en 1907, Portugal en 1911, Italia en 1912, como se puede ver en el Cuadro nº 2.

### I.1 AVANCES Y RETROCESOS. LAS RESISTENCIAS

Pero las resistencias a la ampliación del derecho de voto fueron tenaces, y así encontramos ejemplos de los esfuerzos para minimizar el impacto del importante aumento del electorado, como el denominado “voto reforzado”, que podía ser **voto plural** o **voto múltiple**. En el llamado voto plural se atribuyen a un elector varios votos en el mismo colegio electoral por coincidir en él determinadas situaciones. Fue el caso de Bélgica, tras la consecución del sufragio universal masculino (1893) para los belgas varones mayores de 25 años. Tenían derecho a **dos votos** si además eran cabeza de familia o viudo de 35 años con hijos (se trataba de un intento de introducir el **voto familiar** tan querido por las corrientes católicas), y pagasen 5 francos de impuestos directos o fueran propietarios de establecimientos de un determinado valor, o recibieran ciertas rentas del Estado. Podían tener hasta **tres votos** (el máximo) si además poseían títulos académicos. Al entrar en vigor la norma en 1893, 85.000 electores poseían un solo voto, 294.000 dos votos y había 223.000 electores con tres votos (6). Se trataba de reforzar el peso electoral del “voto familiar”, del de los propietarios y del de las “capacidades” para reducir la importancia del nuevo electorado que acababa de acceder a la participación política. Los defensores del voto plural argumentaban que era una injusticia darle igual valor al criterio del analfabeto que al del hombre culto (7). En 1919 desapareció el voto plural belga.

Mediante el **voto múltiple**: un elector podía votar en varios colegios el día de los comicios, por títulos diferentes: Ese era el caso de Inglaterra entre 1919 y 1948. El sufragio universal masculino se logra establecer en 1918, aunque no era igual: se podía ser elector por tres condiciones: por residir más de 6 meses en una localidad (*residence qualification*), por ocupar un local para uso industrial o comercial (*bussines premises qualification*), y por poseer un grado de licenciatura en una Universidad (*University franchise*), aunque sólo se podía votar **dos veces** en la jornada electoral: bien en dos colegios territoriales cercanos, o en uno territorial y otro universitario. El voto múltiple británico no fue abolido hasta la *Representation of the People Act* de 1948 promulgada por el gobierno laborista.

Otro intento de “moderar” los excesos a que se consideraba podía dar lugar el sufragio universal fue el del “voto familiar”. El proyecto de Constitución para Francia del mariscal Pétain, durante el régimen de Vichy en plena Guerra Mundial, del 10 de julio de 1940 concedía el sufragio activo a los franceses y **francesas** nacidos de padre francés de 21 años y el sufragio pasivo a los electores varones de 25 años. Los senadores deberían tener 40 años. El voto familiar concedía al padre, o eventualmente a la madre, cabeza de familia con tres hijos o más un **doble voto** (8). El proyecto no se llegó a promulgar, aunque

fue el primer intento de conceder el voto a las mujeres francesas, que no lo lograrían hasta la Ordenanza de Argel del General De Gaulle en 1944.

En la España del periodo franquista no había sufragio universal para las elecciones, sólo la Ley de Referéndum Nacional de 1945 concedía el voto a “todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de 21 años”. Esas consultas populares fueron escasas: sólo se convocaron tres en ese periodo, en 1947, 1967 y el de aprobación de la Ley para la Reforma Política, ya fallecido el dictador, en 1976.

La Ley Orgánica del Estado de 1967 reformaba la Ley de Cortes de 1942 y creaba 104 escaños nuevos para los procuradores llamados “**representantes de la familia** por cada provincia”. El profesor Zafra Valverde señalaba que “Aparentemente, se quiere con esto dar expresión política parlamentaria a la familia, como uno de los tres tipos de unidades sociales “naturales”, junto con el Municipio y el Sindicato” (9). Eran electores todos los cabezas de familia y las mujeres casadas. Se consideraban cabezas de familia a los mayores de edad cuya bajo su dependencia convivan otras personas por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento, estado religioso o prestación de servicios domésticos y a los **menores emancipados** (con 18 años) “que vivan solos y con independencia de otras personas (art.4, II de la Ley de Representación Familiar en las Cortes, de 28.6.1967).

La mayor ampliación del derecho de sufragio llevada a cabo por el régimen franquista se produjo para la elección de los consejeros locales del Movimiento (el partido único) de representación directa en 1973, donde el derecho de voto se otorgó a “los españoles y españolas de 18 años residentes en el municipio”. Hubo que formar un censo complementario con los residentes de 18,19 y 20 años. Se hizo siguiendo el criterio del régimen jurídico de contratación laboral, ya que los trabajadores de esa edad participaban en las elecciones de enlaces sindicales del Sindicato único (10). No sería hasta 1978 cuando, ante la proximidad del referéndum de aprobación del proyecto de Constitución, por Real Decreto Ley 37/1978 de 27 de noviembre se señalaba que “deberá ser admitido el voto de todos los españoles mayores de 18 años”. Unos días antes, el 16 de noviembre, otro Real Decreto Ley había fijado la mayoría de edad a los 18 años. Ello permitió a los jóvenes participar en la aprobación de nuestra vigente Constitución.

En ocasiones, las leyes electorales exigían determinados requisitos para ser elector, con objeto de impedir el derecho al voto de ciertos colectivos. Así, en el Reino Unido, la Ley electoral de 1884 (gobierno Gladstone) señalaba para Escocia: “no pueden concurrir a los comicios los ciudadanos que en el transcurso de un año hayan asistido dos veces a una iglesia en la que no se ruegue por la salud del Soberano”, redacción barroca con la que se excluía del derecho de voto a los católicos. En Ecuador a finales del XIX para ser elector (aún había sufragio censitario) además de otras cualidades era preciso “profesar la religión católica”, y saber leer y escribir. Actualmente se exige pertenecer al Islam en Irak, creer en Dios en Indonesia y ser musulmán en las Maldivas para ser candidato en los comicios (11).

En algunos estados sureños de los Estados Unidos de América del Norte se exigían requisitos de cultura para negar el voto a los ciudadanos de

color, que no fueran capaces de “comprender y explicar un artículo de la Constitución americana”. El Tribunal Supremo de los EEUU consideró inconstitucional en 1949 esta práctica en Alabama. Las personas de color no pudieron votar en Sudáfrica durante el régimen del “apartheid”, situación que no finalizó hasta las elecciones de 1994.

Otras exclusiones del ejercicio del derecho de sufragio activo o pasivo las encontramos en los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía en activo. Son: inelegibles o incompatibles con el mandato parlamentario los militares y policías en activo en Chipre, Eslovaquia, España, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Reino Unido, en Suiza (“los mandos del ejército”), Costa Rica, Paraguay, Uruguay (aunque no son los únicos países en que así ocurre) y están privados del derecho de voto los militares y policías en la República Dominicana, en Colombia y en Perú, los militares inferiores a sargento en Brasil y los condenados a muerte en Belice, Chile y Malta. Son incompatibles con un escaño los profesores de enseñanza primaria en Luxemburgo y los de Universidad en Turquía.

La exclusión del derecho de sufragio pasivo más llamativa, aunque quizás comprensible por razones de historia reciente, es la de Letonia, donde son inelegibles para el Parlamento “Los antiguos agentes de la URSS, de la República Socialista de Letonia, o de los Servicios de seguridad, de información o de contraespionaje, las personas activas después del 13 de enero de 1991 en el Partido Comunista Letón (PCUS),...” y en otras organizaciones vinculadas al Partido (12).

Pero había restricciones al sufragio universal masculino: la ley italiana de 1912 concedía el derecho de voto a los varones de 30 años y exigía a los que se encontraban en la franja de edad entre 21 y 29 años unos requisitos adicionales para poder votar: instrucción elemental, haber realizado al menos **un año de servicio militar** y el pago de casi 20 liras de impuestos directos. Hasta 1919 no lograrían los varones italianos la desaparición de desigualdades.

## **I.2. El voto de la mujer**

Llamar sufragio **universal** al masculino era incongruente. El potencial electorado femenino era superior al masculino y ya en las últimas décadas del siglo XIX se iniciaron movimientos a favor de conceder el sufragio a las mujeres.

Los primeros estados que concedieron el derecho de sufragio activo femenino fueron países de “pioneros” como el territorio de Kentucky (1838, para elecciones escolares y fiscales) y el territorio de Wyoming en 1869 para elecciones territoriales. Al convertirse en Estado en 1890 los ciudadanos de Wyoming pudieron votar en las elecciones federales sin distinción de raza, sexo o propiedad. La misma situación se produjo en 1894 en Australia Occidental.

La conquista del derecho de voto de la mujer fue gradual en muchos países, en ocasiones se logró para las elecciones municipales primero y más tarde para las nacionales, o bien primero se consigue el sufragio pasivo y después el sufragio activo. El estado civil influyó mucho: fueron más tempranas

en votar las solteras y viudas que las casadas. Una de las razones la expuso el español Angel Osorio y Gallardo: “Me ha hecho gracia su congoja ante la concesión del voto a la mujer. Lo mismo deben andar casi todas....Yo nunca fui partidario de precipitar la concesión del voto a la mujer casada. Debió probarse primero en la soltera y en la viuda, y esperar a que los maridos se capacitasen para la vida política más de lo que están. De otro modo, a cuenta del sufragio femenino se puede escindir la familia. Y la familia es más importante que el sufragio” (13).

Suecia fue el primer país en reconocer el voto femenino a mujeres solteras que pagasen impuestos en 1863, pero para las elecciones locales, censo que se amplió en 1908 a las mujeres casadas y en 1918 se equipararon las condiciones para poder votar de los hombres y las mujeres en elecciones municipales. Un año más tarde todos los ciudadanos y ciudadanas suecos podrían votar en todas las elecciones (1919). Parecido recorrido tuvo el acceso de las noruegas al voto: votaron en las elecciones municipales desde 1901 (si ellas o sus maridos pagaban determinados impuestos), en 1907 a esas mujeres se les permitió participar en elecciones nacionales y en 1913 se igualó el sufragio femenino al masculino, sin condiciones de censo. Las españolas lograron antes el sufragio pasivo (elecciones a las Cortes Constituyentes de 1931) que el activo, que se estableció en la Constitución de la II República.

En Italia una ley de 1925 concedía el voto a la mujer en las elecciones administrativas, pero no se aplicó porque el Gobierno fascista abolió los órganos electivos de las comunas. Lo mismo ocurrió en la España de Primo de Rivera, cuando en el Estatuto Municipal de marzo de 1924 se concedió a la mujer el sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, aunque con restricciones, que prácticamente reducían el censo femenino a las mujeres cabeza de familia. (14). Las elecciones previstas no llegaron a tener lugar y las españolas tuvieron que esperar a la Constitución de 1931 para votar en 1933.

En Bélgica las mujeres votaron primero en elecciones comunales que en las parlamentarias. En Liechtenstein, en 1976 una reforma admitía el voto femenino en las elecciones comunales de Vaduz, en 1980 en la Comuna de Gamprin, y en 1984 a escala nacional tras un referéndum que se ganó por un estrecho margen (2.370 votos a favor y 2.251 en contra) cuando habían fracasado otros dos referenda en 1971 y 1973. Las monegascas lograron el voto femenino para el Consejo Comunal en 1945, pero debieron esperar hasta 1962 para votar al Consejo Nacional. Las ciudadanas de San Marino pudieron votar en 1960 pero no fueron elegibles hasta 1973.

### **I.3. LAS GUERRAS Y LA AMPLIACIÓN DEL SUFRAGIO**

La ocasión de las guerras y los enfrentamientos armados han sido fuente de avance en la concesión del sufragio activo. A ello contribuye la participación de la mujer en actividades económicas, ante la ausencia de hombres en la retaguardia, la leva de generaciones jóvenes, los sufrimientos padecidos, etc. Así Finlandia, cuando aún era un Gran Ducado del Imperio ruso,

fue el primer país europeo en que se logró el sufragio universal activo y pasivo para ambos sexos en 1906, tras la derrota de Rusia en la guerra ruso-japonesa. En las elecciones de 1907 resultaron electas 19 parlamentarias de la Cámara única, Eduskunta.

En Bélgica, la Ley de 9 de mayo de 1919 concedía el sufragio activo a las mujeres viudas de belgas muertos por el enemigo que no se hubieran vuelto a casar, a las madres de esos belgas si eran viudas y también a las mujeres que por razones patrióticas hubiesen sufrido prisión. Se trataba de un reconocimiento de méritos cívicos, una especie de medalla electoral de “sufrimientos por la patria”. En Italia, el sufragio activo estaba establecido para los varones de 25 años, y en 1918 tras el final de la I Guerra Mundial se rebaja a los 21 “a los que hubieran **servido en la guerra**”, y se dio el voto a la mujer en 1945..Algo parecido ocurrió en el Reino Unido: finalizada la Gran Guerra, como tuvieron que reclutar a jóvenes de 19 años, se concedió por una sola vez el derecho de voto a los varones de esa edad, cuando la ley señalaba los 21 años para el sufragio activo. En Canadá en 1917 se concedió el sufragio activo a las mujeres que se encontraran en servicio militar activo y a las ligadas con lazos de parentesco con hombres en la misma situación.

En Francia, la Asamblea Consultiva de Argel (el llamado “Parlamento de la Resistencia”) de enero de 1944 se planteó la concesión del voto a la mujer, a propuesta de un delegado comunista. Las reticencias y los pretextos fueron muchos, entre ellos el más vinculado a la guerra era que el permitir votar a las mujeres produciría un desequilibrio político, por ser ellas la mayoría del electorado, “antes del regreso de los prisioneros y los deportados”. Todavía en marzo de 1944 se trató de conceder sólo el sufragio pasivo femenino (como en España en 1931 para las elecciones a las Cortes Constituyentes de la II República). La Ordenanza de Argel del 21 de abril de 1944 en su artículo 17 establecía que “Las mujeres son electoras y elegibles en las mismas condiciones que los hombres”.

En España las mujeres pudieron ser candidatas a las elecciones de junio de 1931, “accediendo las tres primeras españolas a un Parlamento democrático. Fueron Clara Campoamor, del Partido Radical, elegida por Madrid, Victoria Kent, del Partido Radical Socialista, también elegida por Madrid y Margarita Nelken, militante del PSOE elegida por Badajoz” (15). En la discusión parlamentaria del proyecto de Constitución tras larga polémica se incluyó el derecho de sufragio activo y pasivo de la mujer mayor de 23 años en el artículo 34. De ese modo España se convertía en el 44 Estado en dar el voto a la mujer. En el proyecto estaba previsto sólo a las solteras y viudas, pero Clara Campoamor logró ampliarlo a todas las mujeres, independientemente de su estado civil. En el Cuadro Nº 2 se puede constatar el año de consecución del sufragio activo femenino para los Parlamentos nacionales. En Kuwait las mujeres sólo lograron el derecho de voto a los 20 años en 2005.

El final de la I Guerra Mundial supuso un momento importante para la ampliación del derecho de sufragio activo masculino y para la lenta concesión del femenino: las nuevas Constituciones europeas o la reforma de las que estaban vigentes recogieron la demanda de sufragio activo universal masculino, y así en 1918 se logró en el Reino Unido (pero con voto múltiple), en Bélgica

desapareció el voto plural en 1919, en 1915 en Dinamarca con una modificación constitucional (también lograron el voto las danesas), Estonia (1917), Hungría, Lituania, Luxemburgo y Suiza (1919), Checoslovaquia y Letonia (1920), Estados Unidos (Enmienda 19 de la Constitución en 1919, que establece el sufragio universal masculino y femenino), Suecia (1919), Liechtenstein (1921)... Y lo que es más importante, se suelen fijar elementos esenciales del régimen electoral en las Cartas Magnas, como el sufragio “universal” masculino (y a veces femenino) y el voto directo “para evitar que los legisladores ordinarios atemperen su conducta a las exigencias políticas de cada tiempo, revisando, cuando lo estimasen oportuno, el sistema electoral establecido”(16) Al constitucionalizar esos aspectos básicos del sistema electoral se logra que las dificultades de una revisión constitucional impidan los intentos de restringir el derecho de voto por ley ordinaria.

#### **I.4.OTRAS CONDICIONES QUE INFLUYEN EN EL SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO**

##### **LA INSTRUCCIÓN:**

El **analfabetismo** ha sido históricamente causa de incapacidad electoral, de limitación al sufragio. Nuestra Constitución de Cádiz, que no exigía requisitos de instrucción para poder votar, preveía que “Desde 1830 deberán saber leer y escribir los que **de nuevo** entren en el ejercicio de los derechos del ciudadano” (art. 25.6), para lo que establecía que en todos los ayuntamientos hubiera escuelas de primeras letras, “en las que se enseñara a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles” (art. 321.5). Podemos considerar que se trataba de un antecedente remoto de la controvertida materia Educación para la Ciudadanía actual. La Ley de convocatoria de las Cortes Constituyentes de la I República española de 1873 no exigía educación a los españoles de este hemisferio para ser electores, bastaba tener 21 años, pero establecía que “Serán electores en Puerto Rico los que paguen cualquier contribución... o **sepan leer y escribir**, a fin de que sea uno mismo el censo para las elecciones de concejales, diputados provinciales y Diputados a Cortes”

Hasta principios del siglo XX había legislaciones que privaban del derecho de voto a los analfabetos, como la portuguesa de 1913, o las leyes de la misma época de Chile, Brasil e Italia. En 1925 Giménez Fernández argumentaba que de implantarse esa exigencia en España, “reduciría el censo a menos de la mitad”, tal era el porcentaje de analfabetos adultos, (17). En la actualidad para el sufragio pasivo (para ser candidato a diputado o senador) en Brasil se requiere “no ser analfabeto”, en Guatemala “saber leer y escribir” y en Chile “tener estudios secundarios”. Hay muchos otros países en que se exigen determinados niveles intelectuales para ser elegible, por lo general el “saber leer y escribir, o hablar determinada lengua”, como ocurre para la lengua inglesa en Botswana, Dominica, Guyana. Kenia (además del swahili), Lesoto (inglés o sesoto), Malawi, Mauricio, S. Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Sierra Leona, para la francesa en Djibouti (o árabe) Chad (o árabe), Togo y para la lengua o lenguas oficiales en Egipto, Guatemala, Indonesia, Kuwait, Líbano, Filipinas, Siria, San Marino, Singapur (una de las cuatro lenguas),

Yemen y Zambia. En Nigeria y Uganda se precisan estudios o enseñanza superior.

Pero la instrucción también puede tener efectos positivos para el derecho de voto. En El Salvador, la modificación de la Constitución de 1871 concedía el derecho de voto a todo ciudadano de 21 años, cabeza de familia, que supiera leer y escribir y tuviera medios para vivir con independencia. Por privilegio especial eran electores desde los 18 años los poseedores de “título literario”. En Guatemala en 1945 se concedió el sufragio activo y pasivo a las mujeres que sabían leer y escribir (requisito que no necesitaban los varones) y en 1929 en Grecia las mujeres de 30 años que sabían leer y escribir podían votar en elecciones municipales (los hombres, aún analfabetos, lo hacían a los 21 años). En el Líbano hoy el voto es obligatorio para los varones de 21 años y se permite votar a las mujeres de esa edad “con educación elemental”. En Ecuador actualmente el voto es obligatorio para los alfabetos entre los 18 y 65 años y opcional para el resto.

### **EL ESTADO SEGLAR:**

Algunas legislaciones privan del derecho de sufragio activo o pasivo a los eclesiásticos. La Constitución mexicana de 1917 (art.55) negaba el derecho de voto a los ministros de todas las religiones y la Ley electoral argentina de 1912 (art. 2º) no concedía el sufragio al clero regular. La actual ley mexicana considera incompatibles con el escaño a los “ministros de culto”, En San Marino en 1906 se excluía a los eclesiásticos del sufragio activo.

En España hubo clérigos en las Cortes de Cádiz, pero la Constitución de 1837 exigía como condición para ser diputado 25 años y el estado seglar, lo que se repetía en la Ley electoral de 1846, y en el proyecto de ley de Bravo Murillo para la elección de diputados a Cortes de 1852 “No podrán ser diputados los eclesiásticos y los militares en activo”. Lo mismo rezaba la Constitución non nata de 1856 y la Ley electoral de 1865, En el decreto de 9-XI-1868 que instauraba el sufragio universal masculino no se hace referencia al estado seglar, pero los clérigos según la Constitución canovista de 1876 no podían ser diputados, lo que se recuerda en las leyes electorales de 1890 y 1907. .La ley española de 1890 eximía del voto obligatorio al clero.

Hoy en día las legislaciones de algunos países consideran incompatibles o inelegibles para un escaño parlamentario a los miembros del clero, así ocurre en Luxemburgo, Liechtenstein, Bélgica (los ministros del culto retribuidos por el Estado), Reino Unido, (miembros del clero anglicano), Portugal (eclesiásticos con poderes jurisdiccionales en el distrito electoral), Ecuador y Paraguay. La ley lectoral de Israel establece la incompatibilidad de los Grandes Rabinos, “los funcionarios asalariados del clero y los jueces de tribunales religiosos” con un escaño en el Knesset si no han cesado previamente y en Nicaragua los clérigos deben renunciar a sus funciones doce meses antes de las elecciones

## **II. EL SUFRAGIO PASIVO. EL CIUDADANO COMO ELEGIBLE**

Ha sido frecuente establecer una edad superior para ser parlamentario que para ser elector, aunque la tendencia general actual consiste en igualar la edad del sufragio pasivo con la del activo, pero hay excepciones en que se

exige mayor edad para ser elegido que para ser elector. La propia Austria que ha rebajado la edad de sufragio activo a los 16 años mantiene los 18 años para poder ser candidato a la Cámara Baja (Nationalrat) y los 21 años para la Cámara Alta (Bundesrat). En Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Irlanda, Letonia, Polonia, R. Checa y Reino Unido el sufragio activo se ejerce con 18 años y hay que ser mayor de 21 para ser candidato a la Cámara única o baja. En Francia y en Rumania se vota al Parlamento a los 18 años, pero hay que llegar a los 23 para ser candidato a la Cámara baja. En Grecia, Chipre, Italia, Lituania, Mónaco, San Marino y los Estados Unidos los ciudadanos votan a los representantes en la Cámara baja o única a los 18 años, pero deben tener 25 para ser elegibles. En América Latina: hay edades diferentes para el sufragio activo y pasivo para la Cámara baja o única: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Uruguay se vota a los 18 años y hay que tener 25 para ser candidato y en otros países como Chile, Costa Rica, México, Panamá, Venezuela el sufragio activo está fijado en los 18 años y el pasivo en los 21, en Cuba 16 y 18 respectivamente, en Ecuador 18 y 30, en Nicaragua y Brasil 16 y 21.

En cuanto a la Cámara Alta resulta más frecuente exigir una mayor edad para ocupar un escaño: así estando fijado el sufragio activo a los 18 años en los países que eligen directamente esa Cámara. hay que tener 21 años para ser candidato en Bélgica, Irlanda, y Reino Unido, 30 años en Francia, Polonia y los Estados Unidos, 33 años en Rumania y el caso italiano es peculiar: sólo votan al Senado los ciudadanos de más de 25 años y para ser senador hay que tener 40 años, como desarrolla el profesor Caciagli en su contribución a este número de la Revista.. Es el mismo caso para la Cámara Alta donde la hay en países iberoamericanos Argentina, Colombia y Uruguay se vota a los 18 años pero se exigen los 30 para ser candidato, Brasil (16 y 35), Chile y Paraguay (18 y 40), México (18 y 25)

### **La sangre azul importa para la edad**

En la actualidad, en Bélgica, la edad para ser candidato al Senado son los 21 años, aunque son senadores “de droit” los hijos del Rey a los 18 años, o en su defecto los descendientes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar. Pueden votar en el Senado a los 21 años, pero en la práctica no votan y no son tenidos en cuenta para el quórum de presencia. Actualmente, los príncipes belgas Philippe, Astrid y Laurent son senadores “de droit”.

En España la Constitución de Bayona (1808) fijaba en 40 años la edad para ser nombrado senador, aunque eran senadores los Infantes de España al cumplir 18 años (art. 32). Las Cartas Constitucionales francesas de 1814 y de 1830 determinaban que los miembros de la Cámara de los Pares debían haber cumplido los 25 años pero no tenían voto deliberativo hasta los 30 años, con excepción de los miembros de la familia real y los “príncipes de sangre” que eran Pares por derecho de nacimiento, y podían votar a los 25 años. La ley electoral de 1837 establecía la edad de 40 años para ser senador, y la ley moderada de 1846 rebajaba esa edad a los 30, pero en ambos casos los hijos del Rey y del heredero inmediato a la Corona eran Senadores a los 25 años. En la Constitución “non nata” de 1856 se repiten estas condiciones para el acceso a un escaño del Senado de los Infantes.

De los proyectos constitucionales de Bravo Murillo de 1852, el que regulaba la organización del Senado: rebajaba a 25 años la edad para ser senador “hereditario”, pero eran senadores “natos” el Príncipe de Asturias a los 14 años y los Infantes de España a los 20 años. Los senadores “vitalicios” debían ser más provechosos: 40 años.

Conviene recordar que en algunos países como en Italia, siguen existiendo los senadores vitalicios. El art. 59 de la Constitución de 1948 establece que son senadores *natos* y *vitalicios*, salvo renuncia, quienes hayan sido Jefes del Estado (hoy lo son Scalfaro, Cossiga y Ciampi), y el Presidente de la República puede nombrar *senadores vitalicios* a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la Patria con sus méritos. Así fueron nombrados Arturo Toscanini, Pietro Nenni, Norberto Bobbio, Giovanni Agnelli, la Premio Nobel Rita Levi Montalcini, Sergio Pininfarina, Giulio Andreotti, Giorgio Napolitano (actual Presidente de la República), etc. Todos deben superar los 40 años

### **El matrimonio como fuente de derecho de voto**

El matrimonio puede otorgar privilegios electorales a los jóvenes, además de alegrías personales. La calidad de casado o casada no sólo pueda dar derecho de voto (como ocurrió en las elecciones de procuradores familiares desde 1967 en las Cortes franquistas), sino que puede rebajar la edad de voto, aunque a veces con otros requisitos suplementarios.

Así, la Constitución chilena de 1833 concedía el sufragio activo a los chilenos de: 25 años solteros y a los casados de 21 años que supieran leer y escribir y poseyeran propiedades (aún era sufragio censitario). En Ecuador a finales del siglo XIX votaban a los 20 años o antes si estaban casados (además había que profesar la religión católica, saber leer y escribir y poseer rentas) También en México en el mismo periodo tenían derecho de voto los ciudadanos a los 21 años y a partir de los 18 si habían contraído matrimonio. Hoy en día en la República Dominicana: se debe votar a las dos Cámaras a los 18 años (es voto obligatorio) o antes si se ha contraído matrimonio. En Indonesia votan los mayores de 17 años o menores si están casados.

Las razones de ese privilegio de los casados las resumen muy bien el español Pérez Vento: “viniendo así a estimularse por medio indirecto la formación de familias, al mismo tiempo que se constituye una garantía para el buen ejercicio del derecho. Cuantos más lazos ligen al ciudadano a la sociedad de que forma parte, mayor ha de ser su interés en que funcione de una manera ordenada y próspera” (18).

### **Limitaciones a la ancianidad:**

Al igual que se fija una edad mínima para el ejercicio del sufragio activo y pasivo, también hay referencias en las normativas electorales a las personas de avanzada edad. La más conocida es la del Colegio cardenalicio de la Iglesia Católica Romana. En el Cónclave de cardenales que participan en la elección del Papa, se pierde el derecho de sufragio al superar los 80 años. Hoy en día, tras el fallecimiento del Cardenal colombiano López Trujillo en abril de 2008, el colegio cardenalicio está compuesto por 195 cardenales, de ellos sólo 118 son “cardenales electores” y 77 “no electores”, por haber cumplido los 80 años.

También se puede conceder la exención de la obligación de votar a partir de una determinada edad para los ancianos (o por no llegar a otra edad para los jóvenes). Ejemplos de ello los hallamos hoy en Brasil, donde el voto es obligatorio, salvo para los electores entre 16 y 18 años y los mayores de 70 años, en Perú, voto obligatorio desde los 18 hasta los 70 años, al igual que en Grecia. En Ecuador están eximidos de la obligatoriedad de votar los analfabetos y los mayores de 65 años. La ley electoral española de 1890 establecía el deber de votar, aunque estaban exentos de esa obligación los mayores de 70 años y el clero. En Botán se puede ser candidato al parlamento sólo hasta los 65 años, y en Irán hasta los 75.

## CONCLUSIÓN

Después de haber examinado la larga marcha hacia la consecución del derecho a participar mediante elecciones en la vida política, que tantos esfuerzos ha costado en numerosos países, se puede concluir que en la mayoría de los 188 países que pertenecen a la Unión Interparlamentaria se ha logrado el derecho de sufragio activo en las elecciones parlamentarias. La norma general es alcanzar la edad de 18 años para votar y así ocurre en 129 Estados. Hay unos pocos países donde se puede votar a menor edad: además de Austria (16 años), en Cuba, Brasil y Nicaragua, también con 16 años, En Sudán, Indonesia , República Democrática Popular de Corea y Timor a los 17.

La concesión del derecho de voto a los austriacos de 16 años ha planteado de nuevo en nuestro país la discusión acerca de la conveniencia de esa rebaja de edad para participar en elecciones nacionales. En este número de la Revista se contempla el tema desde distintos puntos de vista. La contribución del profesor austriaco Wintersberger, buen conocedor del tema, nos ilustra acerca de las vicisitudes de la reforma electoral de 2007 y su contexto, la importancia del Consejo de la Juventud Austriaca en la obtención de esa reivindicación y los sucesivos escalones mediante los que se consiguió.

El profesor florentino Caciagli expone las dificultades constitucionales italianas para lograr ese objetivo del voto a los 16 años, y el debate que tiene lugar en Italia sobre el tema.

La socióloga Lourdes Gaitán, experta en Sociología de la Infancia y Adolescencia enmarca la discusión dentro de los derechos de los menores de edad, y el papel que el derecho a participar que reconoce la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

El también sociólogo Félix Moral, del CIS, que ha colaborado como experto que es en juventud en otros números de esta Revista, trata de las características de la participación política de los jóvenes y de los efectos que tendría la rebaja de la edad del sufragio activo en España.

La demógrafa y socióloga Margarita Delgado, del CSIC, nos ilustra acerca del impacto demográfico sobre el censo electoral de esa rebaja de edad de voto. Por último las contribuciones de Miguel Garzón (de Nuevas Generaciones del PP) y de Fernando Galindo (Juventudes Socialistas) exponen las posturas de sus partidos ante la propuesta de rebaja de la edad del sufragio activo, tema sobre el que ya hay importantes aportaciones anteriores de los profesores J.A. Marina y Julián Santamaría, entre otros.

**CUADRO Nº 2**  
**LA OBTENCIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO**

<b>PAÍSES</b>	<b>Año de obtención del sufragio activo</b>
---------------	---

	<b>Sufragio masculino</b>	<b>Sufragio femenino</b>
<b>Alemania</b>	<b>1871</b>	<b>1919</b>
<b>Austria</b>	<b>1907</b>	<b>1918</b>
<b>Bélgica</b>	<b>1893</b>	<b>1948</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>1879</b>	<b>1945</b>
<b>Chipre</b>	<b>1959</b>	<b>1959</b>
<b>Dinamarca</b>	<b>1920</b>	<b>1920</b>
<b>Eslovaquia</b>	<b>1920</b>	<b>1920</b>
<b>Eslovenia</b>	<b>1945</b>	<b>1945</b>
<b>España</b>	<b>1868</b>	<b>1931</b>
<b>Estonia</b>	<b>1917</b>	<b>1917</b>
<b>Finlandia</b>	<b>1906</b>	<b>1906</b>
<b>Francia</b>	<b>1848</b>	<b>1946</b>
<b>Grecia</b>	<b>1877</b>	<b>1952</b>
<b>Hungría</b>	<b>1919</b>	<b>1919</b>
<b>Irlanda</b>	<b>1918-22</b>	<b>1918-1922</b>
<b>Italia</b>	<b>1912</b>	<b>1946</b>
<b>Letonia</b>	<b>1920</b>	<b>1920</b>
<b>Lituania</b>	<b>1919</b>	<b>1919</b>
<b>Luxemburgo</b>	<b>1919</b>	<b>1919</b>
<b>Malta</b>	<b>1945</b>	<b>1947</b>
<b>P. Bajos</b>	<b>1917</b>	<b>1919</b>
<b>Polonia</b>	<b>1918</b>	<b>1918</b>
<b>Portugal</b>	<b>1911</b>	<b>1974</b>
<b>R. Checa</b>	<b>1920</b>	<b>1920</b>
<b>Rumania</b>	<b>1917</b>	<b>1946</b>
<b>R. Unido</b>	<b>1918</b>	<b>1928</b>
<b>Suecia</b>	<b>1921</b>	<b>1921</b>
<b>Andorra</b>	<b>1933</b>	<b>1970</b>
<b>Islandia</b>	<b>1915</b>	<b>1915</b>
<b>Liechtenstein</b>	<b>1921</b>	<b>1984 (*)</b>
<b>Mónaco</b>	<b>1911</b>	<b>1962</b>
<b>Noruega</b>	<b>1897</b>	<b>1913</b>
<b>Suiza</b>	<b>1919</b>	<b>1971 (**)</b>

<b>San Marino</b>	<b>1909</b>	<b>1960</b>
<b>USA</b>		<b>1920</b>

(\*) En 1971 y 1973 el electorado masculino rechazó en referéndum la concesión del voto a las mujeres

(\*\*) En 1971 las suizas obtienen el sufragio activo para las elecciones federales, porque en los cantones votaban ya desde 1958. El Tribunal Superior Federal obligó en 1990 al Cantón de Appenzell Innerrhoden a aceptar el sufragio femenino.

**CUADRO Nº 3**

**EDAD DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO PARA  
LOS PARLAMENTOS DE PAÍSES EUROPEOS Y USA**

<b>PAÍSES</b>	<b>Cámara Baja o Única</b>		<b>Cámara Alta</b>	
	<b>Sufragio Activo</b>	<b>Sufragio Pasivo</b>	<b>Sufragio Activo</b>	<b>Sufragio Pasivo</b>
<b>Alemania</b>	18	18	-- (*)	18
<b>Austria</b>	16	18	-- (*)	21
<b>Bélgica</b>	18	21	18	21
<b>Bulgaria</b>	18	21		
<b>Chipre</b>	18	25		
<b>Dinamarca</b>	18	18		
<b>Eslovaquia</b>	18	21		
<b>Eslovenia</b>	18	18	18	18
<b>España</b>	18	18	18	18
<b>Estonia</b>	18	21		
<b>Finlandia</b>	18	18		
<b>Francia</b>	18	23	18	30
<b>Grecia</b>	18	25		
<b>Hungría</b>	18	18		
<b>Irlanda</b>	18	21	18	21
<b>Italia</b>	18	25	25	40
<b>Letonia</b>	18	21		
<b>Lituania</b>	18	25		
<b>Luxemburgo</b>	18	18		
<b>Malta</b>	18	18		
<b>P. Bajos</b>	18	18	-- (*)	18
<b>Polonia</b>	18	21	18	30
<b>Portugal</b>	18	18		
<b>R. Checa</b>	18	21	18	40
<b>Rumania</b>	18	23	18	33
<b>R. Unido</b>	18	21	- (*)	21
<b>Suecia</b>	18	18		
<b>Andorra</b>	18	18		
<b>Islandia</b>	18	18		
<b>Liechtenstein</b>	18	18		
<b>Mónaco</b>	18	25		
<b>Noruega</b>	18	18		
<b>Suiza</b>	18	18		
<b>San Marino</b>	18	25		
<b>USA</b>	18	25	18	30

\* No se eligen por sufragio directo

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Unión Interparlamentaria, corregidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS-----

- (1) “...domiciliado en Francia desde hace un año, que viva de su trabajo, o adquiera una propiedad, o se case con una francesa, o adopte un niño, o alimente a un viejo, o que el Consejo legislativo le admita al ejercicio de los Derechos del ciudadano francés”
- (2) Sevilla Andrés, D., *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, Editora Nacional, 1969, vol I, p. 257 y ss.,
- (3) *Catecismo Nacional*, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba*, los días 6,8 y 10 de febrero de 1835, reproducido en *Catecismos políticos españoles arreglados a las Constituciones del siglo XIX*, Madrid, Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid, 1989, p. 236.
- (4) Citado por Cases, J. I., “El sufragio censitario”, en *Historia 16*, extra II, abril 1977, p. 53..
- (5) Pérez Vento, R., *El derecho de sufragio. Estudio histórico y crítico*, Madrid, Imp. de Fortanet, 1889, p. 48.
- (6) Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 326.
- (7) Giménez Fernández, M., *Estudios de derecho electoral contemporáneo*, Sevilla, 1925, 2ª ed.. Sevilla, Publicaciones de la Universidad, 1977, p. 20.
- (8) « ... la loi institue le **vote familial** sur la base suivante: le père ou, éventuellement, la mère, chef de famille de trois enfants et plus, a droit à un double suffrage », en *Projet de Constitution du maréchal Pétain*, en Duverger, Maurice, *Constitutions et documents politiques*, Paris, P.U.F., 6ª ed., 1971, pp. 166 y ss.
- (9) Zafra Valverde, José, *Régimen Político de España*, Pamplona, Ed. Universidad de Navarra, 1973, p. 277.
- (10) “...se ha roto la marcha para generalizar en su día dicha edad (18 años) en todos los campos del sufragio” pronosticaba el Prof. Zafra Valverde, op. cit., p. 474. Pero no ocurrió así.
- (11) Pérez Vento, R., *El derecho de sufragio...*, op. cit. p. 55. Para la actualidad, datos de la Unión Interparlamentaria. Normativa electoral de Indonesia, Irak y Maldivas.
- (12) Unión Interparlamentaria. Normativa electoral de Letonia.
- (13) Osorio y Gallardo, A., *Cartas a una señora sobre temas de Derecho Político*, Madrid, 1º ed., Javier Morata Editor, 1932, pp. 18 y 23-24.
- (14) Primo de Rivera también promulgó un Real Decreto un mes más tarde, abril de 1924, para elaborar un nuevo censo electoral, en que se incluían las mujeres de más de 23 años, “que no estén sujetas a la patria potestad, autoridad marital ni tutela, cualquiera que sean las personas con quienes en su caso vivan”. La mujer casada podía ser electora si vivía separada del marido por sentencia firme de divorcio que considere al marido culpable, cuando el marido esté declarado judicialmente ausente, o tenga pena de interdicción civil por sentencia firme, o cuando la mujer ejerza la tutela del marido loco o sordomudo...
- (15) Cfr. Cases, J.I. *et al.*, *Mujer ... y 15 de junio*, Madrid, Ministerio de Cultura, Dirección General de Desarrollo Comunitario, 1977, pp. 37 y ss.
- (16) García Oviedo, C., *El constitucionalismo de la postguerra*. Sevilla, Tipografía de M. Carmona, 1931, p.43.
- (17) Giménez Fernández, M., *Estudios...*, op. cit., p. 19
- (18) Pérez Vento, *op.cit.*, p. 119.