

LA PRACTICA ELECTORAL EN EL REINADO DE ISABEL II

M.^a FRANCISCA MONSELL CISNEROS
RAFAEL LUIS PÉREZ DÍAZ

1. LAS NORMAS ELECTORALES

Uno de los elementos fundamentales de los sistemas parlamentarios son las elecciones y legislación electoral, por la que se regula la participación de los ciudadanos. En este trabajo se estudian los diferentes pasos de todo el proceso electoral; considerando en cada una de ellas en primer lugar, la normativa electoral, comparándola a continuación con la práctica concreta, que en muchos casos modificaba sustancialmente las normas.

En el período que abarca este trabajo (1834-1868), la característica básica es que la actividad electoral estuvo regulada por una pluralidad de normas; el Estatuto Real (1834); el R.D. de 24 de mayo del 36; la ley electoral progresista de 1837; la ley moderada de 1846, y, por último, la ley electoral unionista de 1865. Estas leyes presentaban diferencias tanto de fondo como de forma, pero también profundas similitudes; como fue que en todas ellas se estableciera la máxima liberal que consideraba que sólo los más capaces son los idóneos para participar en la toma de decisiones, estableciendo una relación directa entre la capacidad política y la solvencia económica. En la práctica este principio tiene su plasmación en un sufragio censitario, en cuya elaboración priman las razones de tipo pecuniario.

Como introducción, consideramos importante hacer un breve análisis del grado de participación que permitieron cada una de las

leyes. Teniendo en cuenta, que siempre que el sufragio estuvo reservado a las clases propietarias, el problema de la igualdad de oportunidades electorales era de tipo político y no técnico. La diferencia fundamental entre moderados y progresistas, principales grupos políticos de la época estriba en la amplitud que cada uno de ellos consideraba que debía darse al censo, tendiendo a su restricción los primeros y a su ampliación los progresistas. El concepto democratizador de la participación que asumen los liberales progresistas, tiene su origen en la Constitución de Cádiz y al que le serán fieles a lo largo del período y en contraposición a los moderados que tenderán a una deformación del sistema para asegurarse la continuidad en el poder.

El Estatuto Real, complementado con el decreto de 20 de mayo de 1834, establecía un cuerpo electoral compuesto por los miembros de los Ayuntamientos que fuesen cabezas de partido judicial y un número igual de los mayores contribuyentes. El número de electores incluidos en este censo era tan reducido (1), que apenas alcanzaba un ínfimo 0,15 por 100 del total de la población. Este porcentaje fue rápidamente ampliado por el decreto de 24 de mayo de 1836, que venía a dar validez a un anterior proyecto de ley, que aprobado por las Cortes no había sido promulgado; se calculaban 200 electores por cada diputado; elegidos entre los mayores contribuyentes, además de unos 15.000 individuos incluidos por estar en posesión de un título académico. La suma de ambos grupos suponía un notable aumento del cuerpo electoral (2).

Los progresistas cuando llegan al poder, después de realizar un nuevo intento con el sufragio universal e indirecto (3), elaboraron una ley electoral, primer texto que aparece con carácter de tal, sien-

(1) Sobre el número exacto de electores se ofrecen diversas versiones. ARTOLA, M. en *Partidos y programas políticos*, t. 1.º pág. 45 da como cifra 16.026 electores y CABALLERO, F. en *Resultados de las últimas elecciones para diputados y senadores*, pág. 16 dice que eran 16.946.

(2) CABALLERO, F. en *ob. cit.*, pág. 16, da una cifra de 65.067 (de los que 14.926 lo eran por capacidades), que algunos autores dan erróneamente como absoluta, ya que el propio CABALLERO dice que faltan por sumar los electores de dos provincias, Cádiz y Canarias.

(3) CABALLERO, F. en *ob. cit.*, pág. 16 calcula que en las elecciones celebradas entre septiembre y octubre de 1936, tenían derecho al voto más de tres millones de individuos.

do promulgada el 20 de julio de 1837. Venía a ser una importante democratización del sistema político, se ampliaba el censo al establecer una pluralidad de condiciones, basadas fundamentalmente en aspectos económicos, incluyendo a los que poseían título universitario, que necesitaban ciertos ingresos (1.500 reales anuales) para poseer ese derecho. El cuerpo electoral aumentó en 257.984 individuos en las elecciones de 1837, manteniendo un crecimiento constante, que alcanza los 376.255 en 1839, y los 423.787 en 1840 (4).

La ley electoral moderada de 18 de marzo de 1846, al aumentar la cuantía necesaria para ser elector redujo de una manera notable la base electoral, que en el año de la promulgación de la ley no alcanzaba siquiera los 100.000 electores. La ley electoral unionista de 18 de julio de 1865, vino de nuevo a ampliar el censo electoral, alcanzando niveles semejantes a los que tuvo la ley de 1837 (5).

El establecimiento de un censo suponía que no todos los ciudadanos tenían igualdad de oportunidades, a la hora de hacer que sus opiniones fuesen tenidas en cuenta por las instituciones. Únicamente ciertas clases: la gran y media burguesía urbana; los rentistas y los grandes y medianos propietarios agrícolas tenían derecho a participar en el sistema. El resto de la población, jornaleros, pequeños y medianos propietarios, y las clases bajas urbanas no tenían cauce legal para participar en el sistema político. Esto implicaba una participación escasa del ciudadano medio debido a la concentración de la propiedad territorial y al escaso desarrollo de una burguesía industrial y comercial. Solamente, la ley electoral de 1837 (cuya vigencia fue de ocho años), amplió la base electoral incluyendo al pequeño arrendatario agrícola y urbano, y a pequeños comerciantes o industriales.

Otro aspecto destacable es el cambio del sufragio indirecto por ser sistema directo. Las dos convocatorias celebradas bajo el Esta-

(4) Las condiciones para ser elector se fijaban en los artículos 7 y 9, que en opinión de VILLARROYA, T. en *El cuerpo electoral de la ley de 1837*, pág. 162, Rev. del Instituto de Ciencias Sociales, núm. 6, suponían una cesión de los progresistas en favor de los postulados moderados.

Las cifras de electores proceden del mismo artículo, las de 1837 en pág. 193, y las otras dos en pág. 200.

(5) PASTOR, L. M. en *Las Elecciones. Sus vicios. La influencia moral del gobierno*.

tuto Real y otra realizada entre septiembre y octubre de 1836, se desarrollaron empleando el sufragio indirecto en dos niveles: partido judicial y provincia. La evolución política que experimenta el régimen liberal (final de un período revolucionario), determina en parte la adopción del sufragio directo para que unos incipientes partidos políticos ofrezcan unos programas y candidaturas en la contienda electoral. De otra parte, lo complicado del sistema indirecto y la prolongación de las votaciones hicieron también que se adoptase el sufragio directo, procedimiento utilizado por otros países europeos y que influyó en el sistema electoral español.

2. LOS ACTOS ELECTORALES

En la década de los treinta del siglo pasado, España, al igual que el resto de Europa, era un país sin experiencia electoral; esto propició que los primeros textos presentasen carencias en muchas cuestiones, creando un vacío legal que posibilitaba las actuaciones irregulares. En la posterior evolución, con influencia de los textos franceses e ingleses, las leyes se fueron completando, no solamente estableciendo de una manera más exhaustiva todo el desarrollo del proceso, se introdujeron además de manera paulatina algunos mecanismos correctores.

A toda ley por principio se le supone un carácter de imparcialidad en la materia que regula. Las leyes electorales tienen el cometido de ordenar la normativa legal que asegure que en el proceso electoral no se practiquen ningún tipo de irregularidades. Esto hace muy difícil que podamos encontrar en ellas de una manera explícita los medios de practicar el fraude.

Esto no significa que las leyes, bien por inclusión, bien por omisión de ciertos aspectos, no posibiliten la comisión de irregularidades. Uno de estos aspectos sería quiénes son las personas encargadas de aplicar la ley; objetivamente sabemos que esto no es cierto. Así en la medida que una ley facilite o permita que las personas que han de aplicarla no sean imparciales, estará propiciando la posibilidad de comportamientos ilegales.

Otro aspecto fundamental, es la ausencia legislativa de mecanismos de control sobre las actuaciones de los responsables de la aplica-

ción de la ley; y el que no se establezca en algunos actos electorales (elección de las mesas, escrutinio...) la posibilidad viable de reclamación y su posterior rectificación. Es importante señalar, durante todo este período la inexistencia de una ley de delitos electorales, que tipificara y estableciera las penas correspondientes a los delitos cometidos. Únicamente aquellas acciones que se recogían en el Código Penal (soborno, coacciones...) podían ser perseguidas (6).

La práctica electoral de este período no sólo estuvo determinada por las leyes electorales correspondientes, sino también por la intervención de los gobiernos tendentes a lograr mayorías parlamentarias utilizando prácticas fraudulentas. Prácticas que podemos clasificar en dos niveles: la interpretación parcial de las leyes que se insertan en un fraude «legal»; y un fraude «ilegal» que corresponde a la conculcación de la ley. Este fraude legal, se inscribe en la actuación más o menos parcial de los respectivos gobiernos y autoridades locales y provinciales, que buscarán influir en el proceso a través de mecanismos diversos como la promulgación de circulares, RROO; unido a la aplicación de una legislación de imprenta restrictiva y coacciones a funcionarios, candidatos y a electores.

El análisis de la práctica electoral ha seguido la secuencia del proceso: distribución de los distritos electorales; elaboración de las listas de electores; constitución y atribuciones de las mesas; votación y escrutinio; reclamaciones y revisión de las actas en el Congreso. En este proceso se estudian las posibilidades de fraude que permiten las leyes y la práctica concreta que se realizó (7). Basándonos fundamentalmente en las denuncias, en su mayoría explícitas que cita la prensa, y en algunos debates de Actas por el Congreso.

a) *Intervención de las autoridades*

No es difícil determinar hasta qué punto su comportamiento, a veces parcial y partidista, pero legal, y a veces claramente ilegal,

(6) La primera ley de delitos electorales no fue promulgada hasta 1868, después de la Revolución.

(7) Este análisis se ha realizado en base a los trabajos del curso de Doctorado sobre la práctica política en la España del siglo XIX, que aportan información sobre las elecciones generales celebradas durante el reinado de Isabel II. (Dpto. de Historia Moderna y Contemporánea. Univ. Autónoma de Madrid).

podía influir en el desarrollo y en los resultados electorales. La primera ilegalidad era el incumplimiento de los plazos establecidos para la convocatoria de las elecciones, después de la disolución de las Cortes (8). Como sucedió con el Parlamento del Bienio Progresista, que fue disuelto en septiembre de 1856, convocándose las elecciones en enero del 57, para celebrarse en marzo y abriéndose las Cortes en mayo de ese año, ocho meses después.

Desde 1834 a 1868, se celebraron 22 elecciones generales, las cuales fueron convocadas casi anualmente, no agotando la duración establecida por la Constitución correspondiente. La excepción fue la convocatoria de 1858, que casi agotó sus cinco años. Todas las elecciones iban acompañadas de órdenes y circulares promulgadas por los ministros de Gobernación y dirigidas a los jefes políticos de las provincias insistiendo o señalando en varios puntos: que se respete la libertad del elector y a su vez lo que prescribe la ley electoral. Otras muchas dan normas para la elaboración de las listas de electores y distribución de los distritos (9).

Algunas dando instrucciones minuciosas a los gobernadores, como la orden del 5-XII de 1839, que el Gobierno moderado consideró necesaria debido a que: «Las dos elecciones anteriores a las que se va a proceder han demostrado por la experiencia que la ley electoral de 1837 no carece de defectos.» A su vez esta orden reconoce ya explícitamente que el Gobierno: «no debe pretender dominar las elecciones, pero que es su deber dirigirlas, para que la ley se cumpla y se reduzca a sus justos límites la pugna de los partidos que se disputan la victoria». Es un minucioso texto de 12 puntos, en donde se recuerdan las funciones del gobernador en todo el proceso electoral (elaboración de listas electorales, reclamaciones, exposiciones, lugares de elección, formación de las masas, comprobación de las listas electorales con las de los votantes, intervención sobre la validez o duda de algunas actas, sacando testimonio de éstas remitiéndolo unido al acta general, etc...). Estas órdenes tenían como objetivo, por una parte, procurar que no se diese el fraude y, por otra,

(8) Tanto la Constitución de 1837 como la de 1845, establecen que una vez disueltas las Cortes se deben convocar y reunir dentro de los tres meses siguientes.

(9) R.O. 2-VI-39, que se limita a recordar el cumplimiento de la normativa electoral en sus diferentes pasos.

introducir un mayor control por parte del Gobierno a través de sus jefes políticos. Es interesante señalar que esta práctica tiene su origen en las elecciones del Estatuto Real; en las elecciones de febrero de 1836, las mayores críticas que hace la prensa en general son al sufragio indirecto, y a las circulares que mandan Gobierno y Diputaciones, haciendo propaganda y recomendando la elección de diputados, «que representan el verdadero progreso» (10). Tanto progresistas como moderados utilizaron siempre las circulares y órdenes para influir y manipular el proceso, aunque se constatan diferencias en los términos utilizados por los progresistas, que más bien exigen una intervención neutral en la actuación de los gobernadores. Esta práctica alcanzó su punto álgido a partir de año 58, con los gobiernos unionistas y moderados, lo que acentuó el fraude y en consecuencia la abstención y el retraimiento (11).

Merece señalarse la utilización que de las RR.OO. hicieron los gobiernos moderados, para propiciar un fraude que la ley electoral progresista del 37 no permitía. En las elecciones de 1840, el gabinete de Pérez Castro promulgó dos órdenes y una circular: la de 22-X-39 por la que el ejecutivo suspendía la renovación de diputaciones, a fin de asegurar su colaboración; la del 5-XII-39, en la que se daban órdenes a los jefes políticos para participar en los procesos electorales, con un claro sentido de apoyo a las candidaturas moderadas. Finalmente la circular de 8-I-40 violó lo dispuesto en la normativa electoral, favoreciendo el fraude en la elección de las mesas, al introducir el reparto de una contraseña, necesaria para participar en la elección de la mesa a todos los electores que se presentasen durante la primera hora con objeto de participar en dicha votación; dado que la contraseña era repartida por las autoridades locales, sin ningún tipo de control, les permitía hacer un uso abusivo de este mecanismo en favor de sus correligionarios.

Muchas circulares y órdenes cumplen una función de influencia que da la pauta legal y facultativa a los jefes políticos de las provincias. El gobernador, como delegado gubernativo juega un papel predominante en todas las elecciones, no solamente apoyando e in-

(10) ECO DEL COMERCIO, febrero de 1936; circular de la Diputación de Málaga.

(11) Fueron muy numerosas como por ejemplo la orden de 21-IX-58, circulares de 25 del VI y 13 del VIII del 63, y la de 14 del X del 64.

fluyendo en la elección de los candidatos ministeriales, sino también poniendo trabas a los candidatos de la oposición, a los funcionarios poco proclives a seguir los dictados del Gobierno, y a electores influyentes de los distritos. Los mecanismos y medios fueron múltiples, entre ellos además de los que permiten las leyes electorales por las que controla todo el proceso, estaban la extorsión a candidatos; la amenaza de sustitución o cambio sobre todos los empleos públicos y administrativos de la provincia (corregidores, alguaciles, estanqueros, etc.). A partir de 1845, otro elemento clave de influencia y presión electoral fueron los alcaldes, cargo político dependiente del ejecutivo.

Las denuncias por presiones a candidatos, funcionarios y electores se encuentran a menudo, siendo mayoritarias las que hacen referencia a estos dos últimos grupos. La información sobre candidatos es menor, lo que si cuenta la prensa a menudo son las luchas internas de las distintas fracciones de los partidos para elegir su candidato por un distrito: en 1857, un periódico moderado pide la intervención del Gobierno para que finalicen de una vez las luchas entre los candidatos moderados por los distritos de las provincias (12).

Las presiones oficiales fueron numerosas. En 1850 fue elegido diputado Juan Gregorio Muñoz (hermano del Duque de Riansares), jesuita, cuya condición eclesiástica incapacitaba para el cargo, pero a pesar de las protestas del Congreso no se pudo evitar la elección (13). También hay protestas en Sevilla (1853) por la elección de desconocidos en los distritos (14). La práctica de los diputados «cuneros» se introdujo en el sistema a partir de las elecciones generales de 1851, perviviendo a lo largo del período (15).

(12) *LAS NOVEDADES*, 24-III-57, este periódico además de citar las provincias por las que luchan las candidaturas moderadas, transcribe un artículo de *LA ESPAÑA*, donde éste se lamenta que los candidatos de todas las ideas conservadoras se hagan una guerra encarnizada en muchos distritos, y acuden al gobierno para que éste concilie los ánimos y evite el escándalo...

(13) Dictamen de la Comisión de información parlamentaria, 1856.

(14) *EL DIARIO ESPAÑOL* 26-I-53, recoge una carta donde se denuncia esta práctica.

(15) PASTOR, L. M., en *ob. cit.*, págs. 30-31. El testimonio de Pastor es importante puesto que fue ministro del gobierno Lersundi.

Los jefes políticos y alcaldes utilizaron sus poderes para prohibir actos públicos de los candidatos no ministeriales y de juntas electorales de partido. Así sucedió en Algeciras, cuyo alcalde prohibió un acto público de los progresistas; y el gobernador de Badajoz no contestó (silencio administrativo) a la solicitud para autorizar un acto público de la oposición en Mérida (16). Este tipo de coacción se constata en la prensa en casi todas las elecciones generales del período.

Desde 1843, se observa un mayor número de denuncias y críticas por parte de la prensa sobre la actuación gubernativa en todas las elecciones, debido a las suspensiones, cambios de empleo, amenazas y destierros que se ejerce sobre el funcionariado público en las provincias. Desde 1858 se observa un cambio de comportamiento del funcionariado, debido a que es casi el único elemento electoral con que cuenta el Gobierno (17).

Se cita en la prensa y a veces en actas electorales presiones oficiales a jueces de primera instancia (18). En 1857, algunos alcaldes que no habían sido cambiados después de las elecciones municipales, fueron llamados por los gobernadores para revisarles las cuentas municipales, si no variaban su tendencia política (19). En otros pueblos se condiciona a muchos electores con el nombramiento de alcalde, siendo distribuidos en no pocas partes por la mano del candidato ministerial sus credenciales. A su vez, «los dependientes de las autoridades de todas las escalas; desde los administradores de renta hasta los estanqueros, desde jueces hasta alguaciles, los alcaldes agraciados y los secretarios de ayuntamientos, los comisarios de montes, los celadores y todos los que directa o indirectamente dependen de la autoridad de la provincia, están embozada o abiertamente ejerciendo una presión indigna en todos los distri-

(16) EL DIARIO ESPAÑOL 27-I-53. EL CLAMOR PUBLICO 17-IV-53 denunció que el gobierno Roncali había mandado disolver juntas electorales sistemáticamente.

(17) LA IBERIA 13 y 14 del X-63. Se comenta como un hecho el que sólo votan empleados y funcionarios.

(18) ECO DE COMERCIO 5-VII-39 y D.S.C. 10-IX-39.

(19) LAS NOVEDADES 18-III-59. «Empiezan a formarse causas a los Ayuntamientos del funesto bienio, a amenazarse a otros con semejantes perspectivas, para inutilizar a los pocos progresistas que sin duda como por burla fueron conservados en 1854 entre los electores...»

tos» (20). Era frecuente también que el día de las elecciones ciertos empleados llamasen a los electores de determinados distritos obligándolos a salir de su domicilio, de manera que no pudiesen acudir a votar. Unas veces se hacía con violencia (celadores de policía) y otras pretextando un servicio público (21).

Se citan visitas de la guardia civil a electores influyentes, como la que hacen miembros de este cuerpo a un elector en Navalnoral de la Mata (1857), al que registraron toda su correspondencia, leyendo con especial interés las cartas recibidas de su candidato progresista. Comentará el periódico, el efecto nocivo que estos hechos producen en los pueblos y en los electores. «Así ha ocurrido en este distrito, que contando con más de 300 electores, solamente han votado 156 electores entre las dos secciones» (22).

Se encuentran abundantes denuncias, tanto en la prensa moderada como progresista, de ejemplos concretos sobre las presiones que se ejercieron a empleados y electores para influir en su voto.

Otro elemento esencial de presión que utilizan los gobiernos son las restricciones que imponen, sobre todo los moderados, a la libertad de imprenta (23). El control de la prensa era importante por ser ésta un elemento clave en la vida de los partidos, puesto que a través de ella exponían sus opiniones y programas políticos, a la vez, que era tribuna pública para denunciar las irregularidades cometidas. Es interesante señalar que muchas de estas denuncias de irregularidades eran explícitas en su relación de los hechos, y documentadas con los nombres de los lugares donde ocurrían. Observándose, sin embargo, la censura de prensa en una ausencia de los nombres de las personas implicadas en los hechos, fundamentalmente de autoridades locales y provinciales.

La «influencia moral del Gobierno» en la práctica tiene su materialización concreta en cada una de las fases del proceso electoral.

(20) LAS NOVEDADES 18 y 20 del III-1857.

(21) D.S.C. 8-III-51, denuncia de Domenech en el Congreso al defender una proposición de ley.

(22) LAS NOVEDADES 29-III-57.

(23) A lo largo del período se encuentran numerosas denuncias por recogidas, suspensiones y supresiones de periódicos; práctica que se acentúa en épocas electorales.

b) *La confección de las listas electorales*

El establecimiento del sufragio directo y censitario hizo necesario, como paso previo a toda elección, la elaboración de listas electorales. Este proceso en teoría era neutral, pero a través de la prensa se constata que fue la fase del procedimiento en que más irregularidades se cometieron, siendo un hecho sintomático las denuncias generales y constantes sobre la elaboración de las listas en todas las elecciones. Había una doble posibilidad de fraude, por un lado se podían incluir en las listas personas que no cumpliesen los requisitos exigidos y que por tanto no tenían ese derecho; y también se podía hacer lo contrario excluyendo de ellas a individuos que sí cumplían las condiciones.

El R.D. de 20-V-34, primer texto que en el período estudiado regula las cuestiones electorales, establecía la responsabilidad de elaborar las listas a los ayuntamientos. El sistema de votación indirecta y fundamentalmente lo reducido del censo limitaba la capacidad de intervención de las autoridades locales. En caso de que se cometiese alguna irregularidad, la ley no recogía ninguna posibilidad de reclamación.

Tanto el decreto de 24-V-36, como la ley progresista de 1837 eran muy similares en este aspecto, hasta el punto de que algunos artículos de la última eran copia del primero. La nueva normativa supuso un cambio sustancial, no sólo por establecer que la elaboración de las listas pasaba a ser competencia de las Diputaciones Provinciales (24), dado el modelo de administración local y provincial de los progresistas, las diputaciones estaban menos subordinadas al gobierno, lo que posibilitaba una mayor imparcialidad (25). La nueva legislación venía a introducir unas garantías que aseguraban un mayor control a los electores sobre el desarrollo del proceso; se aumentaba notablemente el período de tiempo en que las

(24) Esto se establecía en el a. 9 del R. D., y en el a. 12 de la ley, que eran iguales.

(25) Frente al concepto moderado de considerar a las autoridades locales y provinciales como meros representantes del gobierno; los progresistas, herederos de la tradición gaditana, dan primacía a la faceta administradora de estas autoridades. Al respecto véase CASTRO, Concepción de, *La Revolución liberal y los municipios españoles*.

listas debían estar expuestas al público, y por primera vez se recogía la posibilidad de reclamar ante las propias Diputaciones la exclusión o inclusión en ellas, tanto de los interesados como los de cualquier otra persona. Como garantía, nos encontramos que las Diputaciones tenían obligación de resolver las reclamaciones antes de celebrarse las elecciones, siendo este acto público, utilizando la terminología de la ley: «a puerta abierta».

Mientras estuvo vigente la ley electoral de 1837, las ilegalidades se circunscriben principalmente a una mayor inclusión de electores que lo prescrito por la ley; irregularidad previsible por la amplitud de condiciones que la ley establecía para ser elector (arts. 7 y 9), lo que dificultaba la comprobación del cumplimiento de los requisitos necesarios para ser elector. Esto se refleja en la prensa (26) y también en las discusiones de las actas protestadas en el Congreso. En Oviedo se denuncia (1839) la inclusión de 8.000 electores, y también la eliminación de individuos que tenían derecho a ser electores (27). Este tipo de inclusión se repite en Cádiz y otros lugares en 1840 (28). En 1844, el Gobierno fue responsable de la arbitraria y parcial confección de las listas (29). En las elecciones parciales a diputados de 1845, el fraude en las listas fue numeroso; después de anunciar los jefes políticos que las listas últimas servirían en éstas, se incluyeron a última hora centenares de electores para que votasen de «oficio», no dándose a conocer esta alternativa hasta el mismo día de la elección (30).

La ley moderada de 18 de marzo de 1846, al aumentar la cuota requerida para ser elector hizo necesaria la formación de nuevas listas de electores, función que recayó en los jefes políticos de las provincias (a. 20), a quienes también correspondían las posteriores rectificaciones de carácter bianual, después de recibir de los Ayuntamientos la información pertinente.

El procedimiento de reclamación comparado con los textos ante-

(26) ECO DEL COMERCIO, 23-XII-39; hace referencia a que en ciertos pueblos de Cuenca, con clientela del jefe político, se han hinchado las listas.

(27) ECO DEL COMERCIO, 19-VIII-39.

(28) ECO DEL COMERCIO, 7-I-40.

(29) EL CLAMOR PUBLICO, 10-IX-44.

(30) EL CLAMOR PUBLICO, 5-XII-45.

riores, se complica enormemente y se ve perjudicado en su neutralidad. La reclamación se enmarca en un largo proceso con una triple posibilidad; quedando en manos del jefe político, responsable de la irregularidad reclamada, las resoluciones de las dos primeras instancias. La tercera y última posibilidad era el recurso ante la Audiencia Territorial, que entendía el tema de oficio con prioridad a cualquier otro asunto.

Un problema grave que planteaba esta ley era la suposición de un comportamiento imparcial por parte de los jefes políticos. Estos cargos dependientes del Ministerio de la Gobernación, no encontraban obstáculos insalvables para poner al servicio de sus correligionarios políticos sus amplias competencias en cuestiones electorales.

Aun en el caso de que se diese tal imparcialidad, si bien las reclamaciones por exclusiones podían tener ciertas posibilidades de ser atendidas; contrariamente las reclamaciones por inclusión indebida se veían enormemente dificultadas por la necesidad de documentar las carencias de cumplimiento de la persona en cuestión. Sin que por otro lado la ley especifique qué documentos son considerados válidos para justificar las reclamaciones de exclusión. La posibilidad de recurrir ante la Audiencia Territorial, introducía una característica más avanzada, sin embargo, esta vía quedaba muy limitada por la necesidad de que las reclamaciones debían ir justificadas por una resolución del jefe político, facultad que quedaba como siempre a su libre albedrío.

La ley de 18 de julio de 1865, en su capítulo X, relativo a disposiciones especiales y transitorias, recogía que la primera lista electoral se formaría por el mismo procedimiento que las listas realizadas según la ley de 1846, manteniéndose el mismo sistema de reclamaciones. Así los gobernadores civiles (nueva denominación de los jefes políticos) seguían gozando de una gran capacidad de actuación.

Una vez confeccionada esta primera lista, toda modificación tanto de inclusión como de exclusión debía hacerse en virtud de una declaración judicial, lo que en teoría significaba una mayor neutralidad dada la independencia judicial.

La inclusión o exclusión de electores con ese derecho o sin él

a partir de 1846, constituyó una práctica fácil de ejercer, debido fundamentalmente al control legal que la ley moderada otorga a los jefes políticos y alcaldes, cuya dependencia política y administrativa del gobierno quedaba fuera de toda duda (31).

Hay innumerables denuncias en la prensa por inclusiones o exclusiones indebidas a lo largo del período. Los medios y argucias para justificar estos hechos son múltiples. En 1851, se incluyen y votan electores a los que se les había levantado acta de exclusión del cuerpo electoral, pero cuyo expediente no se tramita hasta después de las elecciones (32). Otras veces eran excluidos electores que cumplían todos los requisitos legales (33).

En 1857, se denuncia como primera ilegalidad la puesta en vigor de las listas electorales del año 1854, cuando éstas según la ley debían ser revisadas y rectificadas bianualmente. La repulsa a esta ilegalidad será muy comentada por la prensa progresista, ya que en estas listas se habían excluido a muchos progresistas y a algunos de los incluidos aparecían con los nombres equivocados (34). Asimismo se introdujeron en estas listas electores que no eran contribuyentes o lo eran por cantidades inferiores que exigía la ley. Otro fenómeno que se denuncia en estos años, es el de «electores fantasmas», masa flotante de votantes en poblaciones grandes, que no han vivido jamás en las casas que dicen habitar, ni son conocidos en la población (35). Estas listas, puestas en vigor después de tres años de su confección, permitían que se aprovecharan los huecos que resultaban del movimiento de población; cambios de domicilio

(31) Un hecho sintomático en este período, es que tanto progresistas (en menor medida) como moderados cambiaban tan pronto como eran gobierno, las Diputaciones, Ayuntamientos y gobernadores, y este hecho se realizaba tanto legalmente convocando elecciones municipales y provinciales como discrecionalmente.

(32) Denuncia de Madoz en el Congreso D.S.C. 20-III-51.

(33) LA NACION 5-II-53. Se denuncian los casos concretos de Alonso Cordeiro y J. Manuel Collado, que fueron privados de su derecho.

(34) LAS NOVEDADES 21-III-57, «...muchacha parte de nuestros correligionarios políticos fueron excluidos y otros que quedaron se les equivocaron los nombres, quizá sin objeto, pero no sería aventurado suponer que se hizo con la idea de inutilizar a los que no advirtieran con tiempo tales equivocaciones».

(35) LAS NOVEDADES, 18-III-57.

y lugar, fallecimiento ordinario y «extraordinario», y otras causas, dando así participación a personas que carecían de ese derecho (36). Es decir, una pura suplantación de personas. Es interesante señalar que, en estas elecciones de 1857, los progresistas no promovieron la abstención; y cuando denuncian las ilegalidades cometidas son conscientes que sus candidatos no van a ser elegidos por falta de soporte electoral, solamente fueron elegidos cinco diputados. No obstante, insistirán de que todo elector debe ir a votar para que si alguno de sus representantes llega al Congreso, pueda luchar y denunciar aunque sea testimonialmente el fraude del sistema parlamentario.

En 1858, se rectificaron por medio de una orden las listas electorales fuera de plazo, lo que imposibilitaba las reclamaciones.

La publicidad de las listas, salvo en el decreto de 20-V-34, que establecía únicamente un breve período de tres días anteriores a las elecciones, es prácticamente similar al resto de la legislación. Estas debían ser expuestas públicamente todos los años, durante unas fechas determinadas, y además en otro plazo anterior a cualquier elección. También se denuncian irregularidades sobre la publicidad de las listas, especialmente en período de elecciones, basadas fundamentalmente en el escaso margen de tiempo para su comprobación y posible reclamación, y cambios de lugar de exposición sin aviso a los electores.

Las reclamaciones para ser incluido o excluido que permiten las leyes, parece que en general tuvieron poca efectividad, puesto que era normal que las listas no se hicieran siempre públicas los días señalados por la ley, o se exponían en lugares poco conocidos, cuando no se daba un margen escaso de tiempo para dichas reclamaciones (37). Todo esto producía desconocimiento y confusión entre los electores; otras veces las reclamaciones no se contestan, utilizando el silencio administrativo.

(36) LAS NOVEDADES, 22-III-57, «...pero estos abusos que se originan de los grandes defectos de las listas, deben agregarse todos los demás que pueden tener origen en la autoridad y sus agentes, en la coacción que ejercen los candidatos y sus parciales...».

(37) ECO DEL COMERCIO, 19-VIII-39, denuncia que hace el periódico de no exposición de las listas en Huelva. Este tipo de denuncia es constante en todas las contiendas.

Es evidente que la prensa cuando denuncia y critica todas estas ilegalidades procedentes de testimonios personales y de sus correspondientes en las provincias, insiste a los electores progresistas para que adquieran datos exactos de todas las «demasías» que cometan los agentes de la autoridad. Es destacable las pocas denuncias sobre reclamaciones no atendidas, lo que hace suponer que las reclamaciones sobre el fraude en las listas eran consideradas por los progresistas en la década de los 50, como un recurso de vía muerta (38).

c) *La división de los distritos*

La división del territorio electoral en circunscripciones plurinominales y posteriormente en distritos uninominales fue un tema polémico e importante en la normativa electoral, ya que su modificación podía ejercer una influencia notable en los resultados electorales. La práctica del «Gerrymander» implica una redistribución de los electores en base a unos objetivos políticos partidistas.

El R.D. de 20-V-34, no daba opción a esta posibilidad al establecer que los distritos electorales habían de coincidir con los partidos judiciales (a. 2).

La política electoral de moderados y progresistas, refleja unos planteamientos opuestos en esta cuestión. Ambos estarán de acuerdo en el sufragio directo (a partir de 1837), pero no en la división del territorio electoral. Para los progresistas, tanto en el decreto del 36 como la ley del 37, la elección se hará por provincias (un diputado por cada 50.000 habitantes), y la división de la circunscripción provincial en distritos electorales compete a las Diputaciones provinciales, sin más criterio específico que la comodidad de los electores, no prohibiendo que se haga en cada contienda.

La distribución de los distritos fue diferente, aumentando su número entre 1837 y 1841; «la multiplicación de distritos corresponde al desarrollo paralelo del número de electores» (39).

La ley moderada de 1846 establece la división de las provincias

(38) LAS NOVEDADES, 20-III-57.

(39) ARTOLA, M. en *ob. cit.*, pág. 64, t. I.

en distritos uninominales a razón de un diputado por cada 35.000 habitantes, compitiendo la división al gobierno, siendo permanente y sólo modificable por una ley. En la práctica, los moderados modificaron algunos distritos sin cumplir el requisito previo de elaborar una ley. La ley unionista de 1865 establece la formación de distritos electorales plurinominales, a razón de un diputado por cada 45.000 habitantes, y ningún distrito puede elegir más de siete diputados. La división de los distritos en secciones establece, similarmente al decreto de 1834, que éstos coincidieran con las demarcaciones de los partidos judiciales, es decir, eran en teoría inamovibles a no ser que se hiciera por ley (arts. 4 y 6). Este texto respondía al objeto de los unionistas de rectificar el sistema electoral para lograr de nuevo la participación de los progresistas, para ello se vuelve a los distritos plurinominales, y se ofrecen garantías de representatividad al voto de la burguesía urbana, convirtiendo en distritos a los municipios que superasen los 45.000 habitantes.

Las modificaciones de los distritos electorales, por parte de los gobiernos como medio de favorecer la elección de candidatos, es denunciada por la prensa, aunque no tenemos datos suficientes para determinar en qué medida se practicó el «Gerrymander». Conocemos las actas protestadas que llegan al Congreso, entre 1846-1858 (seis elecciones), que fueron 26 por división indebida en las secciones (40). Hay denuncias en la prensa de variación de distritos en Huelva y Oviedo en 1839 (41), además de actas protestadas en estas elecciones; de nuevo hay denuncias en 1840 en La Coruña; en 1844 son numerosas y en 1846 generalizadas. A partir de 1851, se introduce como práctica sistemática en todas las contiendas (42), y cuya crítica se inserta más bien en una protesta partidista por el cambio de sistema, que favorece sin duda el caciquismo local, más que denuncias explícitas y documentadas.

En 1857, la cuestión de los distritos electorales es un tema que se repite dentro de las acusaciones fundamentales de la prensa de la oposición progresista. «La Iberia», en un artículo, expone las ilegalidades corrientes por las que ganando por mayoría los

(40) PASTOR, L. M. en *ob. cit.*, pág. 23.

(41) ECO DEL COMERCIO, 19-VIII-399.

(42) Denuncia de Jaén al presentar una pregunta al gobierno en el Congreso. D.S.C. 21-III-1851.

moderados no encontrarán apoyo en las Cortes: «Levántese el estado de sitio o no se levante, o levántese por pura fórmula, múdense en muchos sitios los distritos electorales para desanimar a los electores obligándoles a hacer un viaje de ocho o diez leguas si quieren dar su voto; aprisionéense a los más influyentes del partido progresista, hágase votar a ausentes y a muertos, cométase todas las ilegalidades que se están cometiendo...» (43).

La elección por provincias en distritos plurinominales y la ampliación del censo que propugnaron los progresistas, indica un concepto más liberal y descentralizador que favorece a una pequeña burguesía y arrendatarios del campo, mientras que los moderados contrarrestaron esta opción política restringiendo el censo electoral, y estableciendo el distrito uninominal que favorecía las presiones locales y gubernamentales.

d) *Las mesas, su formación y sus atribuciones.*
Votación y escrutinio

Las mesas electorales, por las importantes atribuciones de que gozaban durante la celebración de los comicios, y sobre todo en el escrutinio, hacen que tengan importancia las preguntas sobre, ¿quiénes y cómo eran elegidos los componentes de las mesas?, ¿en qué medida su actuación era imparcial?, y sobre todo, ¿qué mecanismos de control y corrección establecen las leyes sobre las actuaciones de las mesas?

El R.D. de 20-V-34, merece un análisis diferenciado, no sólo por ser el primero en él que se establecía el sufragio indirecto en dos niveles: juntas electorales de partido, y juntas electorales de provincia. Para las votaciones y nombramiento de electores (compromisarios) en las juntas de partido no se establecía la formación de mesas, la elección era presidida por el presidente del Ayunta-

(43) LAS NOVEDADES, 21-III-57. Inserta un artículo de LA IBERIA, en el que entre otras cosas dirá: «suponemos que merced a las acertadas precauciones» de los gobernadores como ha dicho un periódico, todos los diputados de las próximas Cortes serán moderados..., sin embargo, el Gobierno no podrá conseguir que todos los diputados sean de su fracción..., ¿no es un lujo injustificable de ilegalidad el no ser legal en las elecciones?

miento. Una vez elegido por pluralidad absoluta de votos, el acta y certificado del nombramiento del elector, ésta era firmada por el presidente, secretario del Ayuntamiento, regidor más antiguo y el primer inscrito de los mayores contribuyentes (44). Las mesas de las juntas provinciales debían estar formadas por el gobernador civil como presidente, un secretario y dos escrutadores elegidos estos tres, entre los propios electores.

La configuración de las mesas con cinco miembros, que adquirió un carácter definitivo, tuvo lugar por el decreto de 24-V-36. Tanto este decreto como la ley de 1837, establecían el carácter electivo de todos sus miembros: presidente y cuatro secretarios escrutadores, elegidos entre los mismos electores que estuviesen presentes. En las leyes electorales de 1846 y 1865, se redujo el carácter electivo a los cuatro escrutadores. Según la ley del 46, el cargo de presidente de la mesa recaía en el alcalde del lugar en donde se celebrasen las elecciones, y en su defecto el teniente de alcalde o el regidor. En 1865 se modificó de nuevo, siendo el mayor contribuyente del distrito quien ocupaba la presidencia, y en su defecto cualquiera de los cuatro siguientes mayores contribuyentes, y en el caso de que ninguno de ellos estuviese presente sería el alcalde el presidente. El carácter electivo de todos los miembros de las mesas señaló otra constante polémica, entre progresistas y moderados; su electividad en teoría implicaba una mayor neutralidad en el ejercicio de sus atribuciones. Para los progresistas, la presidencia de los alcaldes restaba imparcialidad y representatividad en el proceso electoral.

El sistema de elección de las mesas permitía que se pudiera dar la circunstancia de que los miembros de un grupo político monopolizasen los cinco puestos de una mesa; posibilidad que se acentuaba a favor del partido en el Gobierno, con la ley del 46, ya que los alcaldes no eran más que el último eslabón de una cadena de poder que comenzaba en el gobierno y controlaba a aquéllos, a través de los jefes políticos.

En el proceso electoral, la constitución de las mesas y el posible falseamiento de los escrutinios son cuestiones muy vinculadas a la normativa electoral. De hecho se critica más la forma y los medios que se utilizan para elegir las mesas, especialmente por la ley de

(44) R. D. 20-V-1834. Arts. 9, 14 y 15.

1846, en la que los presidentes, como ya se ha visto, son los alcaldes o los alcaldes-corregidores (45), nombrados por el Gobierno y jefes políticos.

Este hecho incide en que se ilustre y se denuncie más como irregularidad la formación de las mesas que los resultados electorales, si no a nivel global sí en casos concretos. Durante la vigencia de la ley de 1837, nos encontramos que la prensa informa a menudo y como un hecho esclarecedor, que cuando una mesa ha sido ganada por los progresistas (sus componentes) hay retrainimiento moderado (46). Pero a partir de 1844, el control de los Ayuntamientos por los moderados daba lugar al control y manipulación en las mesas y escrutinio; convirtiéndose las elecciones municipales en la clave de las elecciones generales posteriores.

Los mecanismos de control sobre la actuación de las mesas y escrutinio, tales como la publicidad de sus actos y la necesidad de hacer públicos diariamente los resultados de votantes y votos de cada candidato carecían de eficacia. Solamente la ley de 1865, recogía la posibilidad de que un elector, en caso de duda sobre el escrutinio, pueda exigir la confrontación de las papeletas; lo que vino a aumentar en teoría, de una forma notable la capacidad de control sobre el proceso escrutador por parte de los electores.

La posibilidad de una mesa monocolor y su total control sobre el escrutinio, condicionaba la posibilidad de rectificar los resultados que reflejaban las actas, de acuerdo con las reclamaciones de los electores y que debían ser recogidas en ellas.

Esta rectificación se llevaba a cabo en dos niveles: primero, en las propias mesas, lo que no tenía relevancia ya que eran ellas mismas las que habían propiciado y a veces cometido el fraude; la ley establecía que se debían recoger las resoluciones que pasaban en segunda instancia a las Juntas provinciales de escrutinio. Era

(45) EL DIARIO ESPAÑOL, 4-III-1853. «En el distrito de Borja (Zaragoza), el acta de elección fue levantada por el alcalde-corregidor y un escribano, en lugar de los secretarios escrutadores.»

(46) ECO DEL COMERCIO, 26-VII-1839. Control de las mesas por parte de los progresistas que van ganando. CORREO NACIONAL, 20-I-1840. Dice que todas las mesas de Madrid han sido ganadas por los progresistas, lo que crea cierta apatía entre los moderados.

factible que, dado el absoluto control ejercido sobre las mesas, algunas de éstas ni siquiera recogiesen en las actas las protestas de los electores.

Las Juntas provinciales de escrutinio, según la ley del 37, tenían la facultad de resolver las dudas y reclamaciones a pluralidad de votos (a. 35). La redacción de este artículo resultó ambigua, ya que ni se les facultaba para anular actas, ni tampoco se decía expresamente que no podían hacerlo. El confusionismo creado por este artículo hizo que elementos progresistas enviaran una petición a la Regente, en la que pedían que las juntas se limitasen a sumar votos, dejando al Congreso la facultad de resolver sobre las actas, en tanto el Gobierno publicó una circular en la que confiaba a las juntas la resolución de las reclamaciones, lo que en la práctica suponía facultarlas para anular actas (47). La ley del 46, zanjó definitivamente el tema al establecer que las juntas provinciales no podían anular actas (a. 63), convirtiéndose éstas en un mero organismo de recuento de votos.

Hubo diversas formas de falsear el escrutinio y cuya coexistencia se constata en casi todas las elecciones. Se daban por nulos o dudosos muchos votos, ya que el nombre/s del candidato/s eran escritos por el elector, y la mesa podía argüir sobre la elegibilidad del nombre, incorrección ortográfica, o error en el número de diputados inscritos (48), hecho que además no se podía demostrar posteriormente, pues se quemaban las papeletas después del escrutinio, quedando únicamente la noticia de la reclamación en el acta electoral.

En Pontevedra votaron 21.626 electores cuando sólo había un censo de 7.000 (49); expresión práctica de posibilidad de fraude en el escrutinio, como era contabilizar mayor número de votos que de electores. En 1858 volvió a repetirse que en muchos lugares había mayor número de papeletas que votantes, relacionándose la

(47) Ambos textos (La petición titulada: «Exposición a la Reina Gobernadora y la Circular) fueron publicados en LA GACETA DE MADRID, de 9-I-40. La Circular venía a ser complemento y continuación de la anterior de 5-XII-39, que marcaron el desarrollo del proceso electoral de 1840, el más fraudulento de todos los celebrados con la ley de 1837.

(48) EL DIARIO ESPAÑOL, 1-III-53. Denuncia concerniente al distrito de Mora (Teruel).

(49) Revisión de actas. D.S.C. 10-IX-39.

infracción con la manipulación habida en la formación de las mesas. Al contrario, a veces, sucedía que el recuento arrojaba un número de papeletas inferior al de electores que aseguraban haber votado, como sucedió en Briviesca en 1857; «donde la sorpresa y disgusto de los electores fue grande al conocerse los resultados»; eran 80 los electores, 40 habían dado su voto al candidato moderado (Justo Casabal), y otros tantos al progresista (Antonio Collantes), resultando en el escrutinio: 21 votos para el candidato moderado y siete para el progresista. Lo sintomático del hecho es que para la elección de la mesa, sí habían sido 80 electores (50).

Otro modo de proceder fue la coacción física a los votantes: «...las violencias atroces de los moderados de Murcia, en donde las urnas arrojaron para el nombramiento de la mesa, triple número de papeletas que el que había de electores; donde se presentaron muchos individuos armados de sables y de garrotes para *persuadir y convencer* a los votantes; y donde la moderada mesa que resultó no quiso admitir las muchas protestas justas y fundadas que se hicieron» (51). En sus diversas formas, la coacción y manipulación del censo electoral y escrutinio se inserta siempre como denuncia por la prensa.

El deterioro del sistema llevó a que en 1865, ni siquiera los mayores contribuyentes de algunos distritos aceptasen presidir las mesas (52).

e) *Revisión de las Actas en el Congreso*

La última posibilidad para hacer frente a cualquier irregularidad cometida en el proceso electoral y para dar validez definitiva a la elección, se establecía en el Congreso de Diputados. Las comisiones de actas eran las encargadas de establecer tres niveles para las actas de diputados, según la gravedad de la denuncia o irregularidad (53). Como estas comisiones eran elegidas por votaciones mayo-

(50) LAS NOVEDADES, 29-III-57. En esta denuncia el periódico comenta: que los electores exigieron comprobar las papeletas, lo que se les negó.

(51) ECO DEL COMERCIO, 6-X-37.

(52) LA EPOCA, 2-XII-65.

(53) Reglamento del Congreso (4-V-1847). Todo el título III del reglamento

ritarias, era frecuente que fuesen controladas por un partido, lo que permitía que se aprobasen actas que contenían irregularidades graves. Para lograr esto había dos posibilidades: primero, que en la comisión se calificasen como leves irregularidades graves, como denuncia Santa Cruz en el Congreso (1857): «...La comisión ha presentado varios dictámenes que están ahora sujetos a la deliberación del Congreso; habiendo colocado en segunda clase, como actas que sólo contienen ligeros motivos de discusión algunas que en mi juicio son de alguna gravedad. Entre estas actas que la comisión reputa como de ligero motivo de discusión hay algunas que contienen protestas gravísimas, pues en ellas se hace mérito de coacciones ejercidas por los agentes del Gobierno... (54). La segunda posibilidad incluía las actas graves, que la comisión consideraba que debían ser discutidas y aprobadas o no por el Congreso. Incluso éstas podían ser aprobadas en votación plenaria, gracias a las mayorías parlamentarias.

Aunque la práctica demostraba que estas comisiones no resolvían siempre de una manera neutral sobre las irregularidades habidas; no obstante, llegó un número relativamente alto, de actas protestadas como demuestra el cómputo de las que por diversos motivos lo fueron en seis elecciones celebradas (1846, 50, 51, 53, 57, 1858) entre 1846 y 1858, 564 en total (55).

Los debates en el pleno sobre actas protestadas son muy indicativos de la presión y polémica de infracciones ya denunciadas por la prensa y que por su carácter público había que plantearlas como graves.

A pesar de que las fuentes de información utilizadas en este trabajo no han sido exhaustivas, en lo que se refiere principalmente

está dedicado a la revisión de actas. El a. 19 dividía las actas en tres clases: las primeras actas sin protesta; las segundas con motivos leves y las terceras con motivos graves. Estas últimas necesitaban la aprobación del pleno.

(54) D.S.C., 6-V-1857. Intervención de Santa Cruz en la revisión del acta del distrito de Barquillo. En ella se reclama su anulación, debido a que uno de los escrutadores elegidos no pertenecía a esa sección, y había suplantado y falsificado la firma de otro elector.

(55) PASTOR, L. M., *ob. cit.*, pág. 23. El autor clasifica y cuantifica las actas que llegan al Congreso con reclamaciones, en cada una de las elecciones mencionadas.

a las actas protestadas y debates en el Congreso, la gran cantidad de testimonios y denuncias que se encuentran en la prensa, permiten llegar a la conclusión de que el fraude electoral fue una práctica institucionalizada. Se institucionaliza fundamentalmente desde el poder político, que plantea las elecciones a Cortes dentro de un marco global en el que se confunde la propaganda electoral con la presión y coacción gubernamental, y la estricta observancia del procedimiento electoral con mecanismos ilegales que modifican la legalidad de los resultados electorales.

3. ELECCIONES PROGRESISTAS Y MODERADAS

El estudio de los procesos electorales celebrados desde 1834 hasta la «Gloriosa», determina dos conclusiones fundamentales; la primera, como ya se ha visto, es que el fraude fue una práctica generalizada que vició la casi totalidad de las elecciones para el Congreso de los Diputados, y también fueron moneda corriente en las elecciones municipales. La segunda es constatar las diferencias entre progresistas y moderados, principales fuerzas políticas de la época. Si bien en ciertos temas podía existir acuerdo, aunque con matices, caso por ejemplo de la utilización del sufragio censitario; sus actitudes y comportamientos son diferentes y permiten hablar de dos prácticas electorales, determinadas no sólo por sus respectivas leyes electorales, sino por su concepción global del sistema político.

a) *Las elecciones bajo los gobiernos progresistas*

La dualidad de modelos puede sugerir que cada uno de ellos corresponde al período en que estuvieron vigentes los textos legales de cada uno de los dos grupos. En ese caso, el modelo progresista correspondería a todas las elecciones celebradas por el decreto de 24-V-1836 y por la ley electoral de Mendizábal.

Sin embargo, no basta únicamente con el texto legal empleado para definir el modelo, igual de importante es la utilización práctica que se hace de esa normativa. Para analizar la política progresista sólo haremos referencia a las elecciones celebradas con los textos

antes citados y convocados por gobiernos progresistas (56), no incluyéndose por tanto aquellas en que se empleó la ley del 37, pero que fueron convocadas por gobiernos de signo moderado.

Los progresistas no sólo elaboraron una legislación electoral que dejaba a las autoridades locales con un restringido (en comparación con las leyes posteriores campo de competencias) al establecer la elegibilidad de todos los miembros de las mesas electorales, aunque hace recaer en las Diputaciones provinciales la formación y corrección de las listas de electores. Las autoridades locales y provinciales, no sólo eran consideradas formalmente como elementos neutrales en el proceso electoral; a esta concepción había que añadir una ley de Ayuntamientos y Diputaciones, que al establecer el carácter electivo de todas las autoridades locales, otorgaban a éstas una mayor autonomía y representatividad. La ley municipal tenía una gran influencia sobre el desarrollo de las elecciones; esto hará que desde 1837, cada vez que se alternen en el poder progresistas y moderados, cada uno promulgará su propia ley de municipios.

Fieles a esta línea de comportamiento, encontramos que las RR.OO. y circulares, que, como ya se ha visto eran un elemento clave en la manipulación electoral; con los gobiernos progresistas su objetivo es buscar una mayor imparcialidad de las autoridades; como ejemplo se puede citar la circular de 15 de julio de 1837, que dice: «...El gobierno no aprobaría jamás que V.S., llevado de un excesivo celo, se propasase a designar o favorecer nombres o matices de la opinión liberal... Bajo la responsabilidad de V.S., corresponde, no sólo respetarlas, sino protegerlas, garantizarlas y asegurar su acción. A este fin hará V.S., que se observen puntualmente todas las disposiciones legales; que se verifiquen con escrupulosa pureza las operaciones electorales; que reinen en las juntas el orden y el conveniente decoro; y perseguirá V.S., con mano vigorosa todo impulso ilegal que quiera darse a la elección, en cualquier sentido que sea, por manejos, fraudes, amaños o coacción...» (57).

(56) Las elecciones que tuvieron estas características fueron las siguientes: septiembre-octubre de 1836; 22 de septiembre de 1837 (convocadas por Calatrava, pero presididas por el gobierno moderado de Bardají); 1 de noviembre de 1841; 27 de febrero de 1843, y las últimas celebradas en octubre de 1854.

(57) En este mismo sentido de búsqueda de neutralidad, se encuentra en la circular de Ministerio de Gobernación a los jefes políticos de 29-XII-1840.

Dado el reducido número de elecciones que se celebraron con los progresistas; nos encontramos, más que con un modelo perfectamente definido, con unas tendencias de comportamiento, en gran medida respetuosas con la legalidad. Esto no significa que en alguna elección no se cometiesen ilegalidades; hubo denuncias sobre maniobras del Gobierno con nuevos nombramientos, mudanzas de empleos, cartas a los jefes políticos recomendando candidaturas ministeriales y en el caso de que alguien se opusiera a estas irregularidades, se le separaba del cargo (58). Pero el número de denuncias fue muy escaso comparado con las que hubo bajo los gobiernos moderados; a pesar de que la prensa disfrutaba de una mayor libertad de imprenta, que hubiese permitido cualquier tipo de denuncia.

También hubo una mayor libertad de reunión, que permitió un ejercicio más libre de los derechos políticos, reflejado en la participación, siempre cercana a los dos tercios del electorado (59).

Asimismo un elemento definitorio del modelo progresista, es que las circunscripciones electorales sean plurinominales (a. 1 y 6), lo que otorga una mayor representatividad del voto, frente al distrito uninominal que propugnan los moderados, más susceptible de sufrir la práctica del «Gerrymander», y de ser condicionado por los intereses de los caciques locales.

Una prueba de este mayor respeto a la legalidad la encontramos en, que con la ley recién promulgada, los progresistas pierden las elecciones de septiembre de 1837. Hecho que no sucedió con los moderados, exceptuando las elecciones de 1839, en las que el Gobierno de Pérez de Castro las pierde, debido en parte al retraimiento de su partido (60).

b) *Las elecciones bajo los gobiernos moderados*

La característica básica del modelo moderado, es el hecho de que las prácticas fraudulentas en las elecciones generales aumen-

(58) ECO DEL COMERCIO, recoge denuncias de este tipo varios días: 2 y 25 de enero de 1843; 2, 7, 19 y 26 de febrero de 1843.

(59) VILLARROYA, T. en *ob. cit.*, pág. 192 y sigs. da las cifras concretas.

(60) EL CORREO NACIONAL, 25-VI-1839.

taron, se consolidaron y derivaron en un abstencionismo de electores y en el retrainimiento de partidos. Los motivos fundamentales provienen de dos cuestiones. La primera, que son los moderados y los unionistas los que van a gobernar un largo período de tiempo, sin oposición tangible entre 1845 y 1868 —excepto el Bienio Progresista— y no sabemos si ese comportamiento hubiese sido similar con los progresistas, o éstos hubiesen introducido mecanismos correctivos a las leyes (61). La segunda proviene en parte por el sufragio censitario, restringido en gran medida por la ley de 1846, que determina en un mayor grado ese control y manipulación electoral.

El fraude legal se hace crónico, aumentando el número de circulares y órdenes del Gobierno a los gobernadores con normas, instrucciones y órdenes; es decir, induciendo a éstos a manipular todo el proceso electoral (62). Por lo demás, el fraude no era difícil que aumentase en casos necesarios, si la inclusión o exclusión de electores de las listas dependía de los gobernadores y Ayuntamientos; el que la formación de las mesas no fuera completamente electiva; y si los secretarios escrutadores podían ser elegidos entre los electores de una lista a la que no pertenecían (63), o más afines a la mesa, el escrutinio podía dar el resultado conveniente.

En las seis elecciones celebradas bajo gobiernos moderados entre 1846 y 1858 las actas protestadas por acciones del Gobierno y sus agentes son 255; en la formación de las listas 18; faltas en las mesas escrutadoras 146; protestas por motivos leves 108 (64).

(61) A lo largo de este período, los progresistas presentaron en varias legislaturas interpelaciones sobre las elecciones y proposiciones de ley sobre la reforma electoral.

(62) Gobierno de O'Donnell. R.O. 21-IX-58; circulares del gobierno de Miraflores, 25-VI y 13-VIII de 1863; circulares del gobierno Narváez, 14-X-64.

(63) En el acta protestada del distrito de Barquillo, en las elecciones de 1857, se denuncia y confirma que el escrutador Leandro Herrera, ni tenía ese nombre ni pertenecía a esa sección. D.S.C. 6-V-1857.

(64) Debemos señalar que las 18 actas protestadas por faltas en la formación de las listas, no refleja el número real de infracciones cometidas en el censo; ya que como se ha dicho, la decisión final para ser incluido o excluido ante una reclamación documentada la tenía el Gobernador, y hay innumerables ejemplos en la prensa de que ese hecho no se hacía constar.

El retraimiento que se produce cada vez más acusado a partir de 1846, tiene unas diferencias básicas con el período anterior. Desde las elecciones indirectas de septiembre de 1836, el partido que no preside el Gobierno tiene por norma (y no siempre), promover el retraimiento por razones políticas vinculadas a la gestión gubernativa, tales como: no estar de acuerdo por la disolución de Cortes, o por las anunciadas reformas constitucionales (1844), y municipales (1840), o por falta de cohesión y organización en los partidos, caso de los progresistas en 1837 y moderados en 1839. En estos casos, no presentaban candidaturas en todas las provincias, o las presentaban únicamente en provincias fáciles de ganar (en 1839 los moderados en las provincias vascas), o se presentaban algunos como independientes. Sin embargo, el retraimiento que se produce en la década de los cincuenta, es claramente de oposición al sistema político, manifestándose con ello una falta de credibilidad en el régimen establecido por la Corona y el partido moderado. Si los electores vinculados a una u otra opción política siguieron esta consigna está aún por investigar. Lo que sí fue evidente es que, en las elecciones de 1837, 39, 40 y 41, más de dos tercios del electorado ejerció su derecho al voto (65).

Además, a partir de 1840 la atomización de los dos grandes partidos influirá en que ese retraimiento se diversifique a nivel de candidaturas presentadas en las elecciones. Las mayorías parlamentarias que obtienen moderados y progresistas en el Congreso no son homogéneas en su composición. Por esta razón, la oposición que se forma en algunas legislaturas está en función del partido-fracción que preside el Gobierno. Son los casos de gobiernos presididos por Bravo Murillo, Espartero, Narváez o Istúriz, su significación política determinaba la oposición a su gestión.

En general, desde 1850 serán los progresistas, los demócratas —exceptuando el Bienio Progresista y en 1858— y los carlistas los que intermitentemente no concurren a las elecciones. En esta etapa moderada, los progresistas fueron en coalición con los moderados con candidaturas únicas contra el Gobierno de Bravo Murillo en 1853, y empiezan claramente a retraerse en 1857, donde solamente fueron elegidos cinco diputados. Volverán a concurrir en las

(65) VILLARROYA, T. en *ob. cit.*, págs. 192 y 198.

elecciones de 1858, con el Gobierno de la Unión Liberal de O'Donnell siendo elegidos 23 diputados, pero después de este último intento su retraimiento será completo (1863, 64, 65, 1867) (66).

La abstención del electorado con la ley del 46, en seis elecciones entre el 46 y el 58, no difiere mucho en los porcentajes totales —alrededor de un tercio— con el período que estuvo vigente la ley del 37 (67). Sin embargo, esa proporción similar pierde su significado político y social, habiendo sido reducido el censo a más de la mitad (68), y excluyéndose de él a las clases medias bajas y al pequeño propietario y arrendatario agrícola. También es evidente que esa abstención, ligeramente superior con los moderados hasta 1858, estuvo condicionada siempre por la falta de libertad y legalidad que se dio en cada contienda al proceso electoral. Si aumentó la censura de prensa y recogidas de periódicos; si las circulares y órdenes promulgadas por los gobiernos daban la pauta de presión e influencia a las autoridades provinciales y locales; y si las libertades y derechos electorales fueron conculcados, lógicamente el electorado acabó por abstenerse. No obstante, no se dio una abstención electoral de dos tercios hasta 1863, 1864 y años siguientes (69).

Desde 1858, la consecución de mayorías parlamentarias y ministeriales fue uno de los objetivos del fraude electoral para poder gobernar. Estas mayorías ministeriales estaban formadas por diputados con cargos dentro de la administración (70). Anteriormente

(66) En 1865, los tres diputados progresistas elegidos fueron en candidaturas independientes.

(67) VILLARROYA, T., *op. cit.* Ver cuadros 3,4 y 6. págs. 193 y 204.

(68) En 1837 este cuerpo lo componían 257.984, y en 1846 eran 97.100 electores.

(69) Los datos acerca del índice de abstención provienen del diario progresista LA IBERIA en sus números del 13 y 14-X-1863, donde informaba tanto a nivel de provincias como de distritos; en estos últimos hubo candidatos elegidos únicamente por 60 electores. Este periódico en el mismo número, describe cómo el Gobierno Civil de Cuenca hizo difundir una circular por los pueblos exigiendo a los alcaldes que intentasen lograr el máximo de participación. En las elecciones de 1864, tanto la prensa moderada LA LIBERTAD y la progresista LA IBERIA, confirman que la participación fue sólo de un tercio.

(70) Según la prensa (LA ESPAÑA, LA DISCUSION, LAS NOVEDADES),

existió ese medio de influencia, pero no a los niveles que se dio a partir de estos años (71).

Una evidencia del fraude en los comicios serán estas mayorías ministeriales —hecho constatado en la década de los sesenta—, que cambiaban radicalmente de una elección a otra la filiación política de los diputados. En 1865, los unionistas obtuvieron 300 escaños, los moderados 17, los independientes 8, los neocatólicos 14 (72); en las siguientes de 1867, convocadas por Narváez, los moderados obtuvieron una cifra ligeramente superior que los unionistas en la anterior elección (73).

La ley electoral de 1865 fue un intento del gabinete unionista de O'Donnell de lograr que los progresistas abandonasen el retraimiento. Para ello se elabora un texto que recogía diversos mecanismos que aseguraban una mayor limpieza de todo el proceso electoral. El primer paso fue el reconocimiento de la necesidad de un período preelectoral en que hubiese libertad, aunque aún no se establecía un período electoral como tal; en el preámbulo se decía: «Vano sería el derecho de elección, si se privara a los que han de ejercitarlo de la libertad necesaria para verificarlo con pleno conocimiento de causa.» Las rectificaciones de las listas, tema clave en el fraude pasó a ser competencia de los jueces. Además se fijaban minuciosamente todos los trámites del proceso, estableciéndose una serie de garantías para controlar el escrutinio; como la establecida por el a. 91, donde se decía: en caso de disconformidad entre las actas presentadas por el presidente de la Junta electoral y la de los representantes de las secciones, se dará primacía a las segundas.

Esta ley nunca alcanzó el objetivo de reintegrar a los progresistas en el sistema, que bajo el liderazgo de Olózaga decidieron mantener su retraimiento (74). Fundamentalmente por el deterioro que sufre el sistema electoral, creando un vacío de expectativas de modificación del sistema político tanto en partidos como electores.

se contabilizan 129 diputados que gozaban de empleos públicos 1858 (consejeros, directores generales, oficiales de ministerios, diplomáticos...).

(71) En 1839, EL ECO DEL COMERCIO 5-VII-39, contabiliza 112 diputados con empleos públicos, cesantes y títulos.

(72) LA CORRESPONDENCIA DE ESPAÑA del 4 al 7 del XII-65.

(73) LA CORRESPONDENCIA DE ESPAÑA 19-III-67.

(74) ARTOLA, M. en *La burguesía revolucionaria*, pág. 234.

Consecuencia directa del fraude electoral es un falseamiento del sistema parlamentario-constitucional. En ese sentido, la soberanía compartida Rey-Cortes establecida por las constituciones isabelinas procedentes del liberalismo doctrinario (75), limitan en parte de la soberanía compartida al Congreso. Los diputados elegidos no obtienen su escaño por el voto incondicional de los electores, sino más bien debido a los resultados de una manipulación de todo el proceso electoral.

Asimismo, el papel moderador de la Corona fue ejercido principalmente por un grupo político, los moderados más afín a sus intereses. Esto supuso la existencia de la mayorías parlamentarias dóciles a las propuestas del Gobierno (76); lo que indujo a una alteración de la tradicional división de poderes del Estado liberal, ya que el poder legislativo está totalmente condicionado en su actuación por el ejecutivo. Situación que aparece con mayor nitidez en la «década moderada»; durante el período del Estatuto Real y el de la Constitución de 1837, donde las Cortes aún ejercieron mayoritariamente su función legislativa, como se demuestra por el mayor número de proposiciones de ley presentadas y aprobadas por los diputados que proyectos de ley de los gobiernos.

La imposibilidad de una participación política, como hubiera sido la alternancia de gobiernos moderados y progresistas llamados a gobernar por la Corona, determinó que se buscasen otros medios como los reiterados intentos de pronunciamientos que llevaron a cabo los progresistas y a veces los demócratas (1836, 1841, 1854, 1868 entre otros), en un principio para modificar el sistema, y finalmente para acabar con el régimen establecido.

(75) MARCUELLO, JUAN IGNACIO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*.

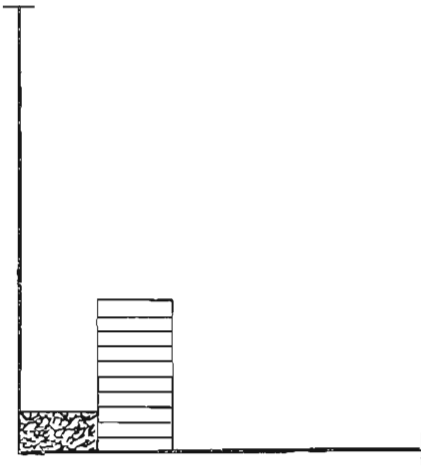
(76) PASTOR, L.M. en *ob. cit.*, págs. 24, 25 y 26. La no observancia a los dictados del ejecutivo implicaba a veces no ser reelegido. Este diputado cuenta cómo el ministro y diputado Fernández Negrete votó en contra del proyecto de ley de arreglo de la deuda, del gabinete Bravo Murillo. Esto motivó que en las elecciones de 1851, siguientes tras este suceso, no saliese elegido diputado el Conde de San Luis.

Fecha	Número de electores	Número de votantes	%	Número de diputados	Moderados	Progresistas	Unión Liberal	Otros diputados	% de diputados identificados
VI - 1834				188	111	77			100
II - 1836				188	30	119			79
V - 1836				258					
X - 1836	Sufragio Universal								
IX - 1837	257.084	143.026	55,6	241	67	17			37
VII - 1839	376.255	243.026	64,6	241	28	115			59
I - 1840	423.321	321.456	76	241	150	52			84
II - 1841				241					
II - 1843				241	14	136			62
IX - 1843				241					
IX - 1844				241	Mayoría absoluta	1			
XII - 1846	97.100	64.548	66,5	349	252	56		21 Neocatólicos	72
1850	121.770	82.375	67,6	349	Mayoría absoluta	15			
IV - 1851	122.700	86.312	70,3	349	Mayoría absoluta	52			
II - 1853				349	230	38		81 de una coalición entre mod. y progr.	100
X - 1854				349	45	70	100	30 Demócratas	70
III - 1857	147.725	91.689	62,1	349	300	5	9		90
X - 1858	160.952	111.706	69,4	349	25	23	280	1 Neocatólico 1 Demócrata	94
X - 1863				349	Mayoría absoluta		Retraimiento		
XI - 1864				349	Mayoría absoluta		Retraimiento		
XII - 1865				349	17	Retraimiento	300	14 Neocatólicos 8 Independientes	88
III - 1867	600.000	183.412	30,6	349	300	Retraimiento	3		

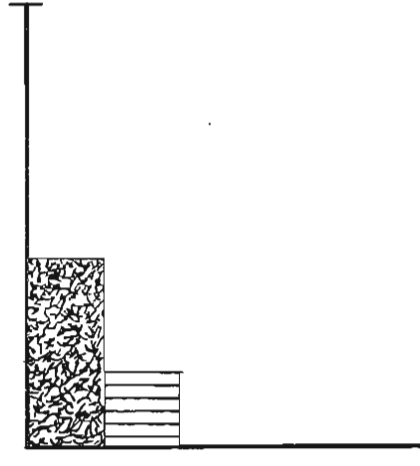
(Esta tabla ha sido elaborada con informaciones procedentes de la prensa, bibliografía y datos aportados por los trabajos de doctorado ya citados.)
(Cuando hablamos de mayoría absoluta lo hacemos en base a informaciones procedentes de estas fuentes, aunque imposibles de concretar de una manera exacta numéricamente.)



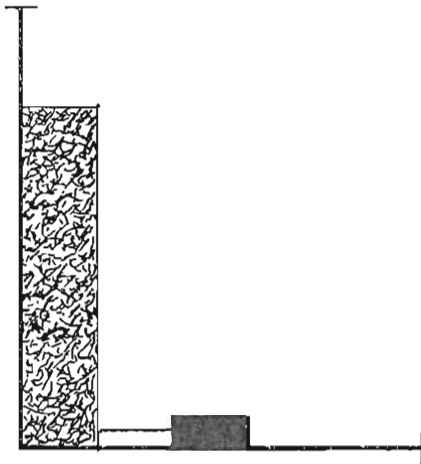

 MODERADOS UNION LIBERAL PROGRESISTAS



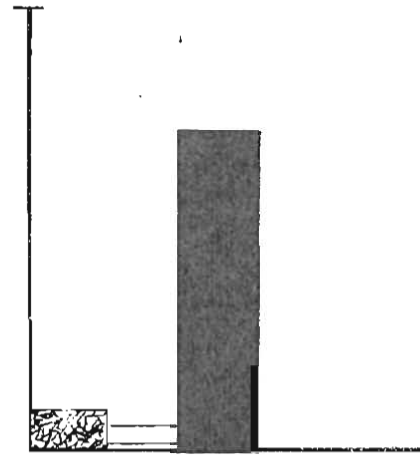
VII-1839



I-1840



III-1857



X-1858

COMENTARIO GENERAL

La tabla que antecede indica los datos obtenidos en las elecciones del período. En algunas elecciones existen carencias de resultados y del número de electores y votantes. El número de diputados consignados por partidos no es siempre completo, debido en algunos casos (1839, 1840) a que sólo nos referimos a los diputados que juraron en la primera legislatura. De otra parte, la prensa no da siempre las listas completas de la filiación de los diputados elegidos por carecer de información sobre dicha filiación, sobre distritos aún sin escutar, o por anulación de elección. Teniendo en cuenta que el trabajo se ha basado más sobre el fraude electoral que sobre un análisis de los resultados, si se confirma que el partido que gobierna gana las elecciones, exceptuando las elecciones de 1837 y 1839.

En los primeros años, la falta de organización de los partidos es evidente, y un ejemplo fueron las elecciones de 1837, especialmente los progresistas. Los periódicos progresistas no publican las candidaturas, exceptuando las de Madrid donde se presentaron siete frente a una moderada, produciéndose una dispersión del voto progresista. Solamente ha sido posible identificar (comparando candidaturas presentadas con diputados elegidos) 84 de los 227 diputados que juraron, un 37 por 100. De éstos son moderados 67, y progresistas 17.

Hasta el Bienio Progresista, los dos partidos liberales tienen una participación política activa, a pesar del fraude, y aunque ciertas fracciones progresistas y en menor medida moderadas propugnasen el retraimiento, como oposición a una práctica política concreta, pero no al sistema político. Hasta estos años, se observa un descenso numérico de diputados elegidos, pero los escaños obtenidos aún reflejan un número representativo de oposición. Esto ya no ocurre en 1857 y 1858, cuando no habiendo retraimiento solamente fueron elegidos cinco y veintitrés diputados, respectivamente, lo que indicaría una consecuencia del aumento del fraude en las elecciones generales. En las últimas cuatro elecciones del reinado de Isabel II, el retraimiento de los progresistas a la que se suman los unionistas en las elecciones de 1867 es completa.

Como ya se ha dicho, junto al fraude que surge en las contiendas

electorales, y que determina el falseamiento del sistema parlamentario del siglo XIX, hubo otro elemento esencial como fue el fraccionamiento de los partidos en distintas tendencias. Lo cual influyó negativamente en homogeneidad en las candidaturas presentadas, y de hecho en una falta de cohesión política y organización a nivel de partidos. Esto se observa con los progresistas en las elecciones de 1837, 1843 (en las dos elecciones) y en 1854, y con los moderados en 1839, 1844, 1846 y siguientes; una consecuencia entre otras de esta falta de cohesión fue la formación del Partido Demócrata y la Unión Liberal. En las elecciones de enero de 1843, los progresistas elegidos fueron 136, divididos entre 60 ministeriales, 40 de Joaquín M.^a López y 36 de Olozaga. En 1857, los moderados estaban divididos entre narvaístas, centristas, neocatólicos y bravo-murillistas, y si profundizamos más entre los que querían la reforma constitucional y los que deseaban seguir con la Constitución de 1845.

Las coaliciones electorales entre moderados y progresistas fueron factibles, y de hecho se dieron cuando vieron amenazado el sistema político seguido por algún gobierno a la Corona. En las elecciones de septiembre de 1843, contra el Regente Espartero; y en 1853 contra el gobierno de Sartorius. En 1854, las elecciones serán ganadas por la Unión Liberal, partido que surge de una coalición de moderados, puritanos y progresistas tibios.