

Germán López\*

UN ESTUDIO SOBRE  
LA REFORMA ELECTORAL CONSERVADORA DE 1907  
Y SUS POSIBILIDADES DEMOCRATIZADORAS\*\*

En el verano de 1907, las Cortes Generales aprobaron una nueva Ley Electoral. Formaba parte dicho proyecto de un conjunto de medidas con las que Antonio Maura pretendía regenerar la vida política del estado. Era la segunda vez que se convertía en presidente del Consejo y ahora sí, nadie discutía su liderazgo en el seno del Partido Conservador. Las elecciones dirigidas por Cierva desde Gobernación le proporcionaron una sólida mayoría parlamentaria. Es cierto que para ello, Cierva recurrió a una política electoral extraordinariamente dura con los liberales. Estos respondieron con el retraimiento. Pero lo cierto es que en 1907 los hombres fieles a Maura, se entremezclaban en una proporción aceptable con los otros miembros de las distintas familias conservadoras.

El presente artículo analizará la significación de la nueva ley y por extensión el alcance del regeneracionismo conservador de Maura.

La Ley de 1907, ya fue debatida como proyecto de Ley en 1904, durante el primer gobierno encabezado por Maura. A lo largo del presente artículo, los debates a los que dió lugar en las dos fechas serán tratados indistintamente, puesto que las opiniones de las diversas fuerzas políticas no cambiaron de forma destacada.

---

\* Universitat de València.

\*\* Este artículo es un resumen del trabajo de investigación *La Ley Electoral Maura y los límites del regeneracionismo político conservador*, dirigido por Teresa Carnero Arbat y que fue presentado en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Valencia en septiembre de 1995. Para su elaboración conté con la ayuda de una beca para la Formación del Personal Docente e Investigador concedida por la Conselleria d'Educació i Ciència.

El interés por el estudio de esta Ley Electoral, se deriva del convencimiento de la importancia que el marco legislativo tiene en los procesos de movilización e igualdad política y como consecuencia constituye un elemento clave en la democratización de cualquier sociedad.

En este artículo he utilizado los debates parlamentarios del Congreso y el Senado sobre el proyecto de Ley, así como la documentación que sobre la reforma electoral se conserva en el Archivo Maura.

## 1. LOS OBJETIVOS DEL GOBIERNO.

¿Cuáles eran los objetivos del Gobierno?. Según declaraban sus portavoces impulsar la movilización política implantando el sufragio obligatorio<sup>1</sup>, y luchar contra la corrupción limitando el control político sobre el proceso electoral<sup>2</sup>. Este segundo aspecto era destacado como de la máxima importancia. No bastaba con obligar a los ciudadanos a que expresaran su opinión. Esta debería emitirse con mayores garantías de lo que había sido habitual hasta entonces, en la política turnista. Para ello se confiaba en reformas de procedimiento, sin alterar en lo sustancial la Ley Electoral de 1890<sup>3</sup>. De esta forma se elegía un camino más moderado que lo que podría esperarse de un gabinete que pretendía impulsar una reforma radical de la vida política y ciudadana en el país<sup>4</sup>.

### A) *El sufragio obligatorio.*

La Ley Electoral belga de 11 de junio de 1896 introdujo el sufragio

<sup>1</sup> Previsto ya en el proyecto de 1904 y recogido por la Ley Maura de 1907 en su artículo 2 «Todo elector tiene el derecho y el deber de votar en cuantas elecciones fueran convocadas en su distrito». Ley Maura del 8 de agosto de 1907 (Nº Gobierno. 6.10). Ley Electoral. Aranzadi.

<sup>2</sup> De ahí el nuevo papel de la Administración de Justicia como garante del proceso electoral y la constitución de unas nuevas Juntas de Censo que sustituirían a la antigua Junta Central. Al menos ese era el objetivo declarado por sus inspiradores. Para Cierva, el proyecto tendría como fin principal «apartar enteramente a los organismos locales y provinciales de las funciones electorales» puesto que a través de la presión sobre estos organismos «los gobiernos han influido en el ejercicio del sufragio adulterándolo». D.S.C. Senado. 19 de julio de 1907, número 56, pp.996.

<sup>3</sup> Como señalaba el conservador Luances, miembro de la Comisión que estudio la Ley, «la Ley Electoral vigente fue obra de la concordia entre todos los partidos (...) este proyecto de Ley, es a su vez, la recolección del fruto de todas las observaciones que en la práctica de procedimiento de aquella Ley se han recogido». D.S.C. Congreso de los Diputados. 24 de junio de 1907, número 34, pp. 728.

<sup>4</sup> Un destacado miembro del Partido Conservador, Burgos y Mazo, destacó esta contradicción: ¿No estamos oyendo todos los días a nuestro ilustre jefe manifestar, con elocuencia suprema, que el quiere volver del revés las cosas, llegar hasta la esencia y la médula de las leyes para transformarlas?. D.S.C. Congreso de los Diputados. 25 de junio de 1907, número 35, pp. 751.

obligatorio, y fue tomada como referente por los legisladores conservadores de nuestro Parlamento<sup>5</sup>.

La justificación de dicha medida podía encontrarse en la amplia literatura que al respecto se estaba difundiendo en Europa. El sufragio ya no era un derecho, sino un deber. Ya no era una práctica individual. Era una función social y como tal debería legislarse<sup>6</sup>.

Ni en 1904, ni en 1907, los republicanos o los liberales se opusieron tajantemente a la introducción del sufragio obligatorio. Su actuación se centró en el tema de las sanciones que se impondrían a los abstencionistas. Los conservadores finalmente aceptaron la propuesta de las oposiciones de gravar en un 2 por ciento, las contribuciones que pagaran al estado los «ciudadanos apáticos». La reincidencia acarrearía la inhabilitación para aspirar a cargos públicos electivos o de nombramiento. En principio los conservadores habían barajado la idea de no aceptar en las administraciones del estado a los abstencionistas, lo que incrementaría aun más la presión del poder sobre los empleados públicos.

Según Tusell, no parece, que las sanciones monetarias se pusieran nunca en práctica<sup>7</sup>. Pese a ello, la Real Orden de 15 de Febrero de 1918, estableció que dicho recargo sólo podría alcanzar a aquellas contribuciones que como la territorial, industrial y comercial, tuvieran un período fijo de repartimiento y exacción<sup>8</sup>. En cualquier caso la introducción del sufragio obligatorio fue más teórica que práctica.

De todas formas la introducción del sufragio obligatorio podía tener más interpretaciones que las ofrecidas por el gobierno. Algunos liberales, como López Muñoz, afirmaron que tal vez fuera un medio para evitar «la sospecha racional del clásico pucherazo (...) en el hecho inverosímil de resultar votando la gran mayoría de los electores que después de esta ley o proyecto no podrá surgir porque no extrañará que se suponga al cuerpo electoral en masa acudiendo a las urnas»<sup>9</sup>. Desde las propias filas del Partido

---

<sup>5</sup> Al margen de esta evidente influencia, Maura venía defendiendo la introducción del sufragio obligatorio al menos desde 1890. Veamos lo que Sánchez Guerra señaló al respecto en 1904: «Al seno de aquella Comisión a que antes me he referido pertenecían los señores Maura, Montejo, Canalejas, Rodríguez Correa y otras personalidades; esta propuesta del voto obligatorio fue del Sr. Maura y la de que las papeletas se escribieran del Sr. Rodríguez Correa. Ninguno de los dos había tenido entonces aquel espíritu democrático, que resplandecía en personas como los Srs. Martos y Becerra que lo rechazaron». *D.S.C. Senado*. 15 de junio de 1904, número 166, pp. 2949.

<sup>6</sup> Para el conservador Alfaro «el voto obligatorio se deriva de la naturaleza misma del derecho de sufragio, que no es natural, ni individual, como antes se sostenía, sino una función social, deber de ciudadanía». *D.S.C. Congreso de los Diputados*, 24 de junio de 1907, número 34, pp. 719.

<sup>7</sup> Tusell, J. *Antonio Maura. Una biografía política*. Madrid, Alianza, 1994, pp. 93.

<sup>8</sup> Ley Electoral Maura. Aranzadi, *Diccionario de Legislación*, Navarra, Aranzadi, 1977.

<sup>9</sup> *D.S.C. Senado*, 14 de junio de 1904, número 165, pp. 2935.

Conservador, se ofrecían otros argumentos de peso. Así uno de los miembros de la Comisión parlamentaria que presentó el proyecto de Lcy de 1904 al Senado, el Marqués de Sotohermoso, afirmaba que el sufragio obligatorio constituía un elemento esencial para acabar con uno de los problemas políticos nuevos que preocupaban a numerosos políticos dinásticos. Para Sotohermoso: «el abstencionismo casi absoluto de nuestro cuerpo electoral, ha motivado el que en ciudades populosas que todos conocemos hayan venido minorías más o menos turbulentas, más o menos demagógicas»<sup>10</sup>. Con el sufragio obligatorio se intentaría movilizar a determinados sectores sociales de orden, que contrarrestaran el ascenso de las fuerzas alternativas en las ciudades, donde un nuevo republicanismo si que había aprovechado la reforma electoral de 1890 y conseguía con bastante éxito, aunque localmente, enfrentarse a las anquilosadas organizaciones dinásticas. Las «masas neutras» del lenguaje maurista, no podrían ser sino profundamente conservadoras.

*B) Alejar a la política del proceso electoral.*

El otro gran objetivo declarado por el gobierno consistía en dignificar el sufragio. Para ello las mesas electorales se constituirían de forma automática, el censo pasaría a ser revisado por el Instituto Geográfico y Estadístico, se constituiría una Junta de Censo integrada por destacadas personalidades ajenas teóricamente a la lucha de los partidos y se establecería una nueva tipificación de delitos electorales, que en realidad era continuista con la de 1890.

En relación a la constitución de las mesas electorales cualquier reforma sería positiva. La legislación de 1890 establecía que serían los concejales, que rara vez asistían y los empleados públicos, quienes se hicieran cargo de las labores electorales. La suspensión de ayuntamientos, el nombramiento de consistorios interinos y el envío de delegados gubernativos, se convirtieron en prácticas generalizadas para controlar las mesas. La legislación de 1907 pretendía acabar con esta situación. El problema estribaba en cómo hacerlo. Los conservadores pretendían que fueran los mayores contribuyentes de cada distrito o circunscripción, los que ocuparan la presidencia y las dos vocalías de las mesas electorales. Lo que suponía un retorno a ciertos criterios censitarios que llevaron a un senador liberal, Portuondo, a ironizar al respecto en 1904: «en cuanto a la absorción de los mayores contribuyentes. ¿No es cierto que ya pasó el tiempo de eso?»<sup>11</sup>. En realidad y como reconoció con sinceridad Sánchez Guerra, al Partido Conservador, no se le había ocurrido otra forma para constituir las mesas<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> D.S.C. Senado. 13 de junio de 1904, número 164, pp. 211-214.

<sup>11</sup> D.S.C. Senado. 14 de junio de 1904, número 165, pp. 2942.

<sup>12</sup> D.S.C. Senado. 15 de junio de 1904, número 166, pp. 2952. El proyecto del gobierno establecía que para ocupar los puestos en las mesas electorales por designación ministerial se divi-

Finalmente se aceptó una enmienda presentada por demócratas y republicanos, en la que se incluía en la tercera lista a los no contribuyentes, con la única condición de que supieran leer y escribir, un criterio restrictivo pero inevitable dadas las funciones que tendrían que desempeñar. Con esta enmienda se moderó algo el espíritu elitista del proyecto gubernamental, que no se correspondía con el aliento aperturista y democratizador que podría esperarse de la reforma.

En todo caso los comportamientos electorales entre 1910 y 1923 no experimentaron un cambio sustantivo. Las actuaciones más escandalosas continuaron ensombreciendo el panorama político español<sup>13</sup>. Las prácticas para ganar las mesas —suspensión de ayuntamientos, envío de delegados gubernativos, nombramiento de concejales interinos—, a las que antes nos hemos referido, aunque con menor intensidad, fueron una constante en todas las elecciones hasta 1923.

Las nuevas Juntas de Censo sustituirían a la Junta Central organizada según la legislación de 1890<sup>14</sup>. La anterior Junta Central era presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados, y estaba integrada por Ex-presidentes del Congreso y por los representantes de los partidos políticos de la Cámara. La ineficacia de la Junta Central, se debía a que su convocatoria dependía de la voluntad del Presidente del Consejo. Y esta en muchos casos flaqueaba.

Las nuevas Juntas por contra serían permanentes, lo que eliminaba ese problema. Pero su composición cambiaba. Las Juntas Provinciales estarían presididas por los presidentes de las Audiencias Provinciales. En la Junta Central, la presidencia recaería en la máxima autoridad del Tribunal Supremo. El vicepresidente de las mismas sería el Presidente de las Juntas de Reformas Sociales de cada localidad. Las vocalías de las Juntas serían ocupadas por representantes de las diversas instituciones presentes en la vida social del país.

Todos los partidos de oposición rechazaron las nuevas Juntas de Censo. El republicano Salvatella consideraba que sólo la presencia de los diferentes partidos políticos, controlándose mutuamente, garantizaba cierto control del fraude. Con la nueva Junta, ya no habría representación de las diversas

---

diría a los electores en tres grupos. En el primero figurarían los titulados académicos y profesionales, los jefes y oficiales retirados y los funcionarios civiles jubilados. En el segundo los mayores contribuyentes por bienes inmuebles, cultivos o ganadería, con derecho a votar compromisarios para senadores. En el tercero se incluirían a los contribuyentes que cotizaran contribución industrial y a los presidentes de las asociaciones de contribuyentes del municipio.

<sup>13</sup> Basta revisar los informes emitidos por el Tribunal Supremo a partir de la aprobación de esta ley. Por su interés transcribiremos al final del texto alguno de estos informes.

<sup>14</sup> Tierno Galván, E. *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*, Madrid, Tecnos, 1968.

fuerzas políticas, y sus miembros, podían ser muy prestigiosos, pero no dejaban de ser funcionarios del gobierno<sup>15</sup>. Los regionalistas catalanes y los liberales tampoco simpatizaron con las nuevas Juntas. Para ellos suponían el paso de un caciquismo diluido a otro centralizado. Para el demócrata Calbetón, la Ley podía definirse como retrógrada, un proyecto propio del espíritu reaccionario de Maura, que pretendía acabar con el resurgimiento electoral de Cataluña y con la Junta Central que había censurado los procedimientos de Maura y Cierva en las últimas elecciones<sup>16</sup>. A los ojos de este liberal-demócrata la composición de las nuevas Juntas no podía ser más perversa. Se refería a la misma en los siguientes términos: «Los presidentes de las Academias, uno de ellos como el de la Real Academia de Jurisprudencia, convertida en Cofradía de la Inmaculada Concepción hace mucho tiempo, otras que están presididas y dirigidas por personas cuyas ideas retrógradas son de todos conocidas»<sup>17</sup>.

De todas formas no parece que con las nuevas Juntas las cosas variaran mucho. No se produjo esa temida concentración de poder caciquil en manos del gobierno, en parte también por la descomposición interna de los partidos turnistas y la importancia cada vez mayor de los poderes caciquiles locales.

El que a partir de la Ley Electoral fuera el Instituto Geográfico y Estadístico responsable de la revisión y rigor del censo fue bien aceptado por todas las fuerzas políticas de las Cámaras.

La única enmienda de las oposiciones, que afectó a un punto importante y que fue aceptada por la mayoría conservadora, dio lugar al artículo 53 de la nueva legislación electoral. Este artículo establecía que aquellas actas que fueran protestadas ante las Juntas de Censo, pasarían a ser estudiadas por el Tribunal Supremo, quien presentaría un informe posteriormente al Congreso aconsejando la validez o la nulidad de la elección. Finalmente el Congreso votaría los informes.

Maura aceptó esta enmienda, porque los liberales hacían de su aprobación una exigencia para volver a la normalidad política y abandonar el retraimiento en que se encontraban desde la celebración de las elecciones legislativas<sup>18</sup>. En realidad no era una sorpresa. En los años anteriores a la

<sup>15</sup> *D.S.C.* Congreso de los Diputados, 27 de junio de 1907, número 37, pp. 811.

<sup>16</sup> *D.S.C.* Senado, 18 de julio de 1907, número 55, pp. 971-976. Pero hay que recordar que el proyecto de 1904 era casi idéntico en estos aspectos, al ahora presentado, por lo que la relación de causalidad señalada por Calbetón, es dudosa.

<sup>17</sup> *D.S.C.* Senado, 18 de julio de 1907, número 55, pp. 975.

<sup>18</sup> Así lo reconoció el propio Maura: «Yo me encontré en el Congreso con que se pedía la intervención del Tribunal Supremo en las actas, y se pedía como exigencia de las izquierdas, propuesta por la minoría democrática, en interés de una minoría como la liberal, ausente del Parlamento, que hacía de eso condición para volver a él». *D.S.C.* Senado, 23 de julio de 1907, número 64, pp. 126.

reforma, Silvela y Sagasta ya se habían planteado ésta posibilidad, pero abandonaron la idea ante la oposición de Moret y Romero Robledo<sup>19</sup>. En 1907 se presentó una enmienda en este sentido, firmada por algunas de las principales figuras del liberalismo: Romanones, Canalejas, García Prieto y Alvarado<sup>20</sup>.

Si los liberales creyeron que con esta medida, existirían más garantías contra los excesos más escandalosos, se equivocaron. Los distintos gobiernos, tanto conservadores como liberales, continuarían en los años siguientes, aunque cada vez con más problemas, con las prácticas electorales habituales del turno. Es cierto que el sistema anterior, en el que las actas protestadas, eran revisadas por una Comisión del Congreso, daba lugar a situaciones tragicómicas. Pero el nuevo sistema no obtuvo mejores resultados. Como en última instancia, la decisión final recaía en las Cortes, el desprestigio de éstas y el del Tribunal Supremo, vinieron cogidos de la mano.

Muy pronto empezaron las quejas contra la intervención de la judicatura en la vida política<sup>21</sup>. Bien por miedo a perder sus escaños, bien por corporativismo o por defender la independencia del poder legislativo respecto del judicial, cada vez más diputados se mostraban contrariados ante las nuevas atribuciones del Supremo.

Y eso que el número de actas anuladas merced a informes del Tribunal Supremo entre 1910 y 1923 fue reducido<sup>22</sup>. En realidad la jurisprudencia del Supremo fue curiosa. Aunque se comprobara, lo que ya entrañaba una enorme dificultad dado que se exigían actas notariales de presencia o la identificación de actas dobles, que había existido corrupción, ello no implicaba la anulación de la elección. Se restaban los votos de las secciones donde el fraude había sido probado y si el candidato triunfante, conservaba una mayoría en el resto de sufragios escrutados, se consideraba válida la elección.

Al final y como era inevitable, el Supremo no logró controlar la corrupción política, y se vio afectado por una creciente deslegitimación. Maura y Canalejas habían hecho de la aprobación de los informes del Tribunal Supremo cuestión de gabinete. Con el tiempo los liberales y los conserva-

---

<sup>19</sup> Archivo Maura. Legajo 484.

<sup>20</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados, 4 de julio de 1907, número 42, pp. 459-460.

<sup>21</sup> El demócrata Burell es un buen ejemplo. Afirmaba refiriéndose al Tribunal Supremo: «Esta misma tarde me dirigía yo al Tribunal Supremo para oír un admirable y hermosísimo informe del Sr. Alcalá-Zamora, y en aquella sala ahogada, estrecha, donde no hay posibilidad incluso por las condiciones del Salón, de guardar ningún género de consideraciones a los representantes del país, me sentí verdaderamente humillado y recordé, como por ciertas desconsideraciones, se altera el carácter de las más altas instituciones sociales. ¡Hay que ver como funciona el Jurado! ¡En forma de rebaño!». D.S.C. Congreso de los Diputados. 4 de abril de 1914, número 2, pp. 23.

<sup>22</sup> Tusell, J. «Para la sociología política de la España Contemporánea: el impacto de la Ley de 1907 en el comportamiento electoral». *Hispania*, número 116, (Madrid 1970).

dores cambiaron de opinión. En muchos casos las Cámaras votaron contra los informes del Supremo, dándose circunstancias tan curiosas, como la relatada por Indalecio Prieto a sus lectores de *El Liberal*: «Un nuevo dictamen del Tribunal Supremo, sepultado por el voto de la Cámara, el del acta de Berja, en la cual el desacreditado Tribunal, proponía la nulidad de la elección ganada por el candidato Conservador, Sr. Cervantes. Salvaron a este los votos de sus correligionarios, los idóneos, a pesar de la recomendación que el otro día hizo el Sr. Sánchez de Toca, desde la cabecera del banco azul, y los votos de las izquierdas; pero ya después de la de Coria, una nueva votación adversa no podía conmover a nadie, aunque ella plantea un problema curioso. Si el Parlamento no acepta la justicia que hace el Tribunal Supremo. ¿Con qué razón puede imponerse esa justicia al país?»<sup>23</sup>.

La erosión de la legitimidad del poder judicial era un efecto no deseado, aunque previsible, desde la aprobación de la Ley. La Segunda República con el Decreto de 8 de Mayo de 1931, que modificaba la Ley Electoral Maura, prescindió de inmediato de los servicios prestados por el Tribunal Supremo en materia electoral<sup>24</sup>.

## 2. LAS PROPUESTAS DE LAS OPOSICIONES.

Como hemos visto las medidas en que confiaban los legisladores conservadores para purificar el sufragio y movilizar a la opinión pública, eran limitadas y en muchos casos ambigüas. Y lo eran más, si las comparamos con las enmiendas y propuestas que hicieron tanto liberales, como demócratas y republicanos. Eran alternativas que como veremos le hubieran dado a la Ley Maura, un carácter auténticamente democratizador. Fueron rechazadas porque según los legisladores no se ajustaban al espíritu normativo de la reforma.

Sólo en España y en Alemania<sup>25</sup> no existía a la altura de 1907 algún tipo de retribución para los parlamentarios. Por ello como señalaba el republicano Labra: «no pueden ser elegidos sin sacrificios enormes para Senadores o Diputados más que los que viven en Madrid y los que son ricos»<sup>26</sup>. La retribución a los diputados y senadores era sin duda un elemento democratizador en cuanto a que podía propiciar una ampliación en la representatividad

<sup>23</sup> Indalecio Prieto. «Impresiones parlamentarias. Desde el escaño». *El Liberal*. Bilbao. Sábado, 26 de julio de 1919.

<sup>24</sup> El artículo 12 del Decreto de 8 de mayo de 1931 señalaba: «Queda suprimido el informe del Tribunal Supremo acerca de la validez y elección y de la actitud y capacidad de los candidatos proclamados en los términos que consigna el artículo 53 de la Ley Electoral».

<sup>25</sup> D.S.C. Senado, 13 de junio de 1904, número 164, pp. 2919. Y en Alemania porque aunque el Reichstag había votado a favor de la retribución de los parlamentarios, el Consejo Federal la rechazó ya que implicaba una reforma constitucional.

<sup>26</sup> D.S.C. Senado. 9 de junio de 1904, número 161, pp. 2853.

social del Parlamento. Cuando Corominas, solidario, presentó en 1907 una enmienda al artículo 8 de la Ley, en la que se solicitaba la eliminación del término gratuito<sup>27</sup>, respecto del ejercicio de la función de diputado, el Congreso y el Senado poblados por abundantes fortunas decidieron que no «había ambiente» para adoptar esta medida.

Liberales y republicanos solicitaron también el voto por acumulación. No es que se pretendiera introducir un sistema electoral proporcional. Lo que se solicitaba es que partiendo del sistema electoral vigente, basado en distritos uninominales y circunscripciones que elegían más de un diputado, los electores tuvieran la posibilidad de votar por algún candidato que se presentara en otro colegio electoral. De esta forma podrían llegar al Parlamento, diputados que hubieran acumulado votos emitidos en diferentes distritos electorales.

El voto por acumulación buscaba ampliar la representación política y social del Parlamento. El liberal Portuondo reclamaba la necesidad de que las organizaciones obreras tuvieran representación política en las Cámaras afirmando, con un poco de exageración para la época, que «al no haber representación obrera, hay huelgas sangrientas»<sup>28</sup>. La cuestión era si facilitar la incorporación al Congreso del Partido Socialista, valorando su importancia como factor de estabilidad, o bien retardarla el máximo tiempo posible. Todos sabían que los socialistas estaban jugando un papel político cada vez más importante en Europa. Tenían representación parlamentaria en Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Italia y aunque de forma más subsidiaria en Gran Bretaña. El PSOE era todavía un partido pequeño y muy localizado geográficamente en aquellos años. Su legalismo y sus propias limitaciones no parecían convertirlo en un peligro inmediato para la Restauración. Sus relaciones con los republicanos no eran buenas. Pero pese a ello todas sabían que representaba a sectores sociales importantes y era previsible que su influencia creciera como en el resto de estados europeos. En realidad si aun no había alcanzado ningún escaño se debía por igual a sus dimensiones todavía limitadas y a la rigidez del sistema electoral y político español. Sólo la maquinaria electoral turnista impidió que Pablo Iglesias lograra el acta por Bilbao en 1907. Para el republicano Labra: «el partido socialista luchando sólo por el procedimiento de circunscripción, dudo mucho que pueda venir al Parlamento, por lo menos tardará un gran período de tiempo; sin embargo se debe contar con los elementos del partido socialista y se deben traer sus hombres a esta y a la otra Cámara; esto se puede hacer por medio de la acumulación»<sup>29</sup>. Era un pro-

---

<sup>27</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados, 2 de julio de 1907, número 40, pp. 885.

<sup>28</sup> D.S.C. Senado, 10 de junio de 1904, número 163, pp. 2869.

<sup>29</sup> D.S.C. Senado, 14 de junio de 1904, número 165, pp. 2940.

blema de sensibilidad e inteligencia política en un momento de baja conflictividad. También de visión de futuro ante la evolución de los países de nuestro ámbito cultural.

Se podía intentar integrar a los socialistas en el sistema político liberal, como Giolitti hizo en Italia<sup>30</sup>, o bien dejarlos al margen del mismo. El grupo director del Partido Conservador decidió no hacer nada al respecto, lo que equivalía a tomar una decisión en la práctica. No se atrevió a emprender una política reformista decidida, cuando todavía la conflictividad social y política era limitada, y se contentó con proyectos de escasa amplitud. No se adaptaron las estructuras del estado a las necesidades que comenzaban a apuntarse. La adecuación al cambio fue mínima.

Todos reconocieron que la reforma del mapa electoral era una necesidad. Incluso el gobierno, a propuesta de las oposiciones, se comprometió a presentar en el plazo de una año, a partir de que se aprobara la Ley electoral, un proyecto de reforma del mismo<sup>31</sup>. Nada de ello se hizo. Ni el gobierno de Maura, ni ningún otro de la Restauración cumplió ese compromiso. El mapa electoral era una de las pocas bases sólidas en las que se podían apoyar los políticos turnistas. Por ello su reforma, al igual que otras propuestas como la que sugería una disminución en el número de escaños, difícilmente podía abordarse desde la óptica de los dinásticos, si estos no estaban dispuestos a adaptarse a las nuevas situaciones que pudieran darse.

Lo que está claro es que una reforma de este tipo podría haber tenido más consecuencias para impulsar la democratización del sistema político español, que todo el resto de medidas recogidas en la Ley Electoral. Baste recordar como en Gran Bretaña, las paulatinas reformas del mapa electoral se combinaron, con ampliaciones de sufragio, que propiciaron una gradual democratización de la vida política británica<sup>32</sup>. En España, la distribución electoral se mantuvo inalterada. El continuismo con la tradiciones electorales de la Restauración se erigió en doctrina. Adecuar los distritos hubiera significado renunciar a algunos escaños para los dinásticos, justo cuando los encasillados comenzaban a ser cada vez más complicados. Sin una apuesta por su propia modernización política, los conservadores y los liberales, no podían atravesarse a emprender ese camino.

Otras propuestas que fueron igualmente rechazadas hacían referencia al voto de la mujer, a la rebaja de la edad electoral para adecuarla a la mayoría de edad civil, y una muy interesante del liberal-demócra-

<sup>30</sup> Miller, J. A. *From elite to mass politics. Italian socialism in the Giolittian era (1900-1914)*. Ohio, The Kent State University Press, 1990.

<sup>31</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados. 5 de julio de 1907, número 43, pp. 984-85.

<sup>32</sup> Bentley, J. *Politics without Democracy. Great Britain (1815-1914)*. Oxford, Basil Blackwell, 1985.

ta Calbetón que solícitaba la introducción del sobre y la cabina electoral, para garantizar el secreto del sufragio<sup>33</sup>, medida que poco después fue introducida en Francia<sup>34</sup>.

### 3. LAS OPCIONES INVOLUCIONISTAS.

El rechazo de estas propuestas muestran los límites que hacia el aperturismo y la democratización se había impuesto el proyecto conservador. La reforma de procedimiento difícilmente podía tener alguna influencia en la vida política española. Pero no es menos cierto que Maura no cedió ante los cantos de sirena que le llegaron desde los sectores más a la derecha del conservadurismo. Sectores que animaban al Presidente del Consejo a emprender una reforma antidemocrática de la Ley de 1890.

La Ley Maura de 1907 había tomado como referencia la legislación belga de 1896. Esta, no sólo había introducido el voto universal y obligatorio. Incluía otras novedades como el voto «múltiple» que favorecía a los sectores acomodados y le daba un tono marcadamente retrógrado<sup>35</sup>. Cuando el conservador Parlamento de Buenos Aires debatió la introducción del sufragio obligatorio, secreto y universal, la Ley Electoral Maura y la Ley belga fueron celebradas como los ejemplos más preclaros de legislaciones defensoras del orden social. Sobre las excelencias de la Ley belga se afirmaba que «en Bélgica (...) los partidos de oposición, la opinión pública y los mitins, impusieron el sufragio universal». Para evitar los riesgos que de ellos pudieran derivarse para el orden social, se introdujo la pluralidad del voto y «la obligación de votar establecida por el partido mayoritario —el partido clerical— que diluyó «el peso del partido socialista, cuyos disciplinados afiliados eran votantes consecuentes»<sup>36</sup>.

Los recelos hacia la democratización política habían sido comunes a conservadores y liberales. Los regionalistas catalanes tampoco tenían una opinión unívoca. Pero era entre los conservadores donde las reticencias eran más explícitas. ¿Si de Bélgica se había copiado el sufragio obligatorio?. ¿Por qué no introducir el voto plural?. En 1904 un regionalista, el senador Bertran de Amat, le pedía a Maura que fuera verdaderamente revoluciona-

---

<sup>33</sup> D.S.C. Senado. 19 de julio de 1907, número 56, pp. 981.

<sup>34</sup> Huard, R. *Le suffrage universel en France*. S.L. Aubier, 1991.

<sup>35</sup> Como señalaba el conservador Fernández Prida: «el voto plural y múltiple es una reivindicación de las clases conservadoras o ultraconservadoras». D.S.C. Senado. 16 de julio de 1907, número 53, pp. 919.

<sup>36</sup> Melión, J.C. «La Ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la provincia de Buenos Aires» en Devoto, F. (Cop.) *La construcción de las democracias rioplatenses: Proyectos institucionales y prácticas políticas (1900-1930)*. Biblos. Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires, 1994.

rio e introdujera el voto corporativo. También un liberal como Bastida, optaba por el voto de calidad «como en Bélgica y en Suiza (...) frente a lo manoseado y arcaico de la igualdad del voto»<sup>37</sup>. Pero esta postura que entre los liberales era minoritaria, encontraba un amplio respaldo entre los conservadores. Por ejemplo, un político tan destacado como Pidal afirmaba que la Ley de 1890 había sido una precipitación. Para Pidal no fue una transacción, sino una imposición de los liberales, que podía ser modificada. Al fin y al cabo para Pidal, el sufragio universal no era «uno de esos principios que afirmados puedan considerarse como un ideal al cual no sea posible tocar». Debía irse al voto múltiple y a los colegios electorales para defenderse «de nuestros comunes enemigos, el socialismo, que avanza a pasos agigantados». En realidad para Pidal era el sistema en sí, el que no tenía sentido. Era aberrante que la misma fuerza tuviera «el voto de un baturro, que el del Señor Cánovas del Castillo, si viviera»<sup>38</sup>.

Otro importante político conservador, el Marqués de Sotohermoso, miembro de la Comisión que presentó el proyecto de reforma del primer gobierno maurista, se negó a firmar el dictamen junto a sus compañeros y amigos políticos. Se habían ignorado sus propuestas en favor de la pluralidad del voto. Sotohermoso compartía la preocupación por la corrupción política. Pero según su punto de vista, sólo se acabaría con ella, si se excluía del derecho de sufragio, a quienes no supieran leer y escribir, con lo que según sus cálculos se eliminaba a dos tercios de los votantes, o bien concediendo más votos a propietarios, políticos e intelectuales como en Bélgica»<sup>39</sup>. Su compañero de Comisión, el Conde de Tejada, le respondió que el voto plural no se podría introducir en España, sin provocar graves perturbaciones políticas<sup>40</sup>.

En 1907, con una mayoría más dócil, Maura tuvo todavía que oír a sus correligionarios, como el político andaluz Burgos y Mazo, defender la concesión de más votos a algunos en función de su capacidad<sup>41</sup>. Incluso un regionalista solidario como Garriga, propuso la introducción del voto por clases prusiano<sup>42</sup>. El rechazo de estas opciones involucionistas, marca los límites que la reforma de Maura estableció a su derecha.

#### 4. LOS ARTÍCULOS 24 Y 29 DE LA NUEVA LEY.

Pero con todo lo analizado no podríamos todavía aventurar una interpre-

<sup>37</sup> D.S.C. Senado. 9 de junio de 1904, número 161, pp. 2864.

<sup>38</sup> D.S.C. Senado, 16 de junio de 1904, pp. 2974-2976.

<sup>39</sup> D.S.C. Senado. 13 de junio de 1904, número 164, pp. 2911-2914.

<sup>40</sup> D.S.C. Senado. 13 de junio de 1904, número 164, pp. 2913.

<sup>41</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados. 24 de Junio de 1907, número 34, pp. 723.

<sup>42</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados. 28 de junio de 1907, número 38, pp. 839-841.

tación del significado de la Ley electoral de 1907. Para ello es necesario que introdujamos algunos elementos claves de la nueva legislación. La nueva legislación incluía dos artículos contrarios a los objetivos declarados por el gobierno: la movilización política y la eliminación del control político sobre el proceso electoral<sup>43</sup>. Nos estamos refiriendo a los artículos 24 y 29.

Como sabemos el artículo 29 establecía que en aquellos distritos o circunscripciones, donde no se presentaran más candidatos que puestos a cubrir, estos serían declarados electos, sin necesidad de someterse a elección. Azcárate, republicano histórico, jugó un papel importante en la incorporación de este sistema en nuestra historia electoral. El modelo en este caso era la legislación británica<sup>44</sup>. Cuando se presentó el proyecto de Ley por primera vez en 1904, los liberales amenazaron con la obstrucción si el gobierno persistía en mantener este artículo de la redacción definitiva del proyecto<sup>45</sup>.

La crítica era sencilla. El gobierno había decidido ir al voto obligatorio para forzar la movilización ciudadana. Pero, al mismo tiempo, introducía un sistema automático de elección por el que en un gran número de distritos ya no se votaría. Esos diputados llegarían a la Cámaras, sin haber recibido un sólo voto. Para el liberal Portuondo ello equivalía a «una verdadera infracción de la Constitución del Estado (...) además (...) despoja al cuerpo electoral del derecho más sagrado»<sup>46</sup>.

Republicanos como Odón y demócratas como Calbetón presentaron enmiendas en 1907, solicitando que dicho artículo no figurara en la Ley. Ninguna de las dos prosperó<sup>47</sup>, aunque Calbetón afirmara que con dicho artículo se convertiría al Congreso en una Cámara de senadores vitalicios<sup>48</sup>.

Pero la verdadera importancia del artículo 29 sólo se entiende si se relaciona con aquel «relativo a la manera de ser proclamados los candidatos»<sup>49</sup> como señalaba el liberal Rodríguez Muñoz. El artículo señalaba que sólo podrían ser proclamados candidatos aquellos que ya hubieran representado al distrito en alguna ocasión anterior, aquellos que fueran presentados por diputados, ex-diputados, senadores, ex-senadores y diputados provinciales o ex-diputados provinciales, elegidos por un territorio en el que estuviera comprendido el distrito electoral, y por último aquellos que lograsen ser presentados por la vigésima parte del censo electoral del distrito, ante las mesas electorales constituidas y formadas por el presidente y los adjuntos, en una

---

<sup>43</sup> Carnero, T. «Élite gobernante dinástica e igualdad política en España. 1898-1914», Universidad del País Vasco. *Historia Contemporánea*, nº 8, 1993, pp. 35-73.

<sup>44</sup> Archivo Maura. Legajo 485.

<sup>45</sup> D.S.C. Senado. 14 de junio de 1904, número 168, pp. 2995.

<sup>46</sup> D.S.C. Senado. 17 de junio de 1904, número 169, pp. 2993.

<sup>47</sup> D.S.C. Senado. 13 y 15 de julio de 1907. Apéndice 4 al número 52.

<sup>48</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados, 18 de julio de 1907, número 55, pp. 970.

<sup>49</sup> D.S.C. Senado. 16 de junio de 1904, número 167, pp. 2983.

única jornada, avalando a un número limitado de candidatos, puesto que cada elector sólo podía acudir a una sola propuesta.

Este artículo endurecía las condiciones exigidas para la proclamación de candidatos respecto a lo contemplado en la legislación de 1890. En el artículo 37, que regulaba la proclamación de candidatos en la Ley Electoral de 1890, no se contemplaba el derecho de presentación, que dados los caracteres de la política turnista, reforzaría antes los aspectos más oligárquicos y endogámicos de la misma, que a las organizaciones políticas. Además hay que tener en cuenta que en relación al derecho de presentación por parte de los Diputados Provinciales, este derecho pasaría a ser ejercido por personas que, de prosperar el proyecto de Ley sobre Administración Local, dejarían de ser elegidos por sufragio universal.

En la legislación de 1890 se contemplaba que tendrían derecho a ser proclamados candidatos los ex-Diputados y ex-Senadores por el distrito o circunscripción, pero también aquellos candidatos no electos en procesos electorales anteriores que hubieran obtenido una quinta parte del total de los votos emitidos. Al mismo tiempo se daban más facilidades para la proclamación por iniciativa popular. Bastaba con que el candidato presentara actas notariales con las firmas de la vigésima parte del total de electores distrito o la circunscripción. En la legislación de 1890 se establecía que la proclamación era el requisito imprescindible para que el candidato tuviera el derecho de nombrar interventores en las mesas electorales, pero nada más. Como señaló Romanones: «he querido dar a la presentación de candidatos la mayor suma de libertad posible (...) por la misma razón que sólo por el hecho de serlo, iba a tener más privilegios, mas derechos que aquellos otros que no se presentan candidatos, y sin embargo, en realidad pueden ser votados»<sup>50</sup>.

Las Leyes electorales de 1868 y 1870, no contenían normativa alguna para la proclamación de candidatos. Así pues con la legislación de 1890 se introdujeron unos criterios más restrictivos en este aspecto. Está claro que sin interventores en las mesas era casi imposible que un diputado triunfara en la elección. Pero la Ley Maura optó por incrementar notablemente las dificultades para lograr la proclamación como candidato. Algo que podía ser muy perjudicial para las fuerzas no turnistas, con una representación limitada y localizada geográficamente.

La eliminación del sistema de firmas se justificaba afirmando que daba lugar a falsificaciones. Pero el nuevo sistema de las antevotaciones no ofrecía más garantías desde el punto de vista de las oposiciones. Para estos no garantizaba el fin de los engaños, pero establecía condiciones que harían casi imposible el ejercicio de ese derecho. Incluso los sectores más apertu-

---

<sup>50</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados. 10 de marzo de 1890. número 111. pp. 3302.

ristas del conservadurismo dinástico se mostraron opuestos a que se reformara el anterior sistema en la dirección apuntada por el proyecto de Ley. De hecho en proyectos anteriores a estos años, como el de Planas, se defendía un mayor protagonismo de la intervención popular en la proclamación de candidatos<sup>51</sup>. Conservadores como el Conde de Vilches defendían el mantenimiento del sistema anterior, rechazaban las antevotaciones e indicaban que «la proclamación de candidatos se hace para la designación de interventores, y siendo ello así no ha de ponerse inconvenientes a quien no quiera intervenir las mesas, para poder ser elegido»<sup>52</sup>.

Con la nueva Ley los candidatos que quisieran, o necesitasen ser proclamados, gracias a la iniciativa ciudadana, tendrían que conseguir que estos acudieran ante las mesas legalmente constituidas, en un día laborable, el jueves anterior al domingo designado para la proclamación de candidatos, para mostrar su respaldo a una candidatura determinada. Dadas las condiciones económicas, sociales y políticas de un inmenso número de distritos es difícil creer, que con este sistema se pretendiera incrementar la movilización política y social en grandes áreas del país. Muchos diputados consideraban que además las antevotaciones constituían una violación flagrante del secreto del sufragio. Lo que tenían claro es que el artículo 24 combinado con el artículo 29 entregaría un gran número de distritos, y ya no sólo por los hechos y la corrupción, sino legalmente, a las élites dinásticas.

El endurecimiento de las condiciones para ser proclamado candidato, era reconocido como el principal objetivo de este artículo. Ortuño, senador conservador, incluido en la Comisión del proyecto de Reforma de 1904, destacaba que: «Es preciso tener en cuenta que por de pronto, según el dictamen, el número de candidatos queda muy reducido. No hay tanta facilidad como ahora para ser candidato»<sup>53</sup>. Y ello respondía a una exigencia. Sólo los candidatos proclamados podían acceder al escaño a través del artículo 29.

La combinación de ambos artículos ofrece una lectura de inmovilismo y reagrupamiento. Los conservadores primero, pero también después los liberales podrían utilizar este sistema para intentar lograr encasillados más coherentes, gracias al océano de distritos rurales que controlaban con facilidad. Ello podría beneficiar el recuilibrio del turno, que ya en 1907 había dado muestras de inestabilidad. Recordemos que las elecciones de 1907 habían sido extrañas al espíritu turnista. La necesidad de Maura de hacer sitio dentro del grupo parlamentario conservador a un buen número de sus seguidores, sin por ello disgustar a otras familias conservadoras, acentuó la presión del Ministerio de la Gobernación sobre las candidaturas liberales

---

<sup>51</sup> Archivo Maura. Legajo 484.

<sup>52</sup> Archivo Maura. Legajo 485.

<sup>53</sup> D.S.C. Senado. 16 de junio de 1904, número 167, pp. 2891.

hasta el punto que tras las elecciones, el Partido Liberal mostró su rechazo, no acudiendo incluso al nuevo Parlamento. Si la no competitividad y el pacto habían sido los elementos esenciales de la política durante la Restauración, los artículos 24 y 29 eran fieles a ese espíritu. Pero desde luego, no suponían avance democratizador de ningún tipo. Teresa Carnero ya destacó este aspecto en el artículo citado con anterioridad, al igual que el resto de sus últimos trabajos.

#### CONCLUSIONES.

Después de repasar los aspectos más destacados de la reforma electoral de 1907. ¿Qué conclusiones podemos extraer sobre su influencia en el desarrollo político español en los años posteriores a su aplicación?

Sin lugar a dudas Tusell, tenía razón cuando afirmaba que difícilmente una disposición legal podía transformar las prácticas electorales en España<sup>54</sup>. El atraso económico, la precariedad de amplias capas de la población, las altas tasas de analfabetismo o el predominio de un mundo rural arcaico, dificultaban la optimización del juego democrático. Pero atribuir a la sociedad española, como posteriormente haría Maura, el fracaso de la institucionalización de un sistema político representativo, es igualmente injusto<sup>55</sup>.

¿Respondía en realidad la reforma de 1907 al deseo de movilizar políticamente a los ciudadanos y consolidar un sistema más democrático? Difícilmente se puede responder de forma afirmativa a esta cuestión. En primer lugar la reforma electoral era muy tímida. Según los legisladores sólo pretendía afectar al procedimiento e introducir el sufragio obligatorio contra la abstención. Pero pocas veces una Ley Electoral puede ser considerada como una ley secundaria o de relleno<sup>56</sup>.

Además, las medidas contempladas en la Ley mostraron pronto su inefica-

<sup>54</sup> Tusell, *Antonio Maura. Una biografía política*. Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 93.

<sup>55</sup> Odón de Buén, senador republicano mostraba otra opinión: «yo he oído decir: la abstención depende del pueblo. Nosotros, las clases directoras, le hemos dado todos los elementos necesarios (...) cuando se da el caso (...) de ir a votar y encontrarse el que tal hace con que con su nombre ha votado ya otro, cuando se da tantísimas veces el caso (...) de ir por los pueblos del distrito la víspera de la elección, y no encontrar a ninguna autoridad, y (...) averiguar (...) que el alcalde se ha marchado, el teniente de alcalde también y el juez lo mismo, no verificándose la elección y estando hecha el acta con tres días de anticipación, ¿Cómo queréis que el pueblo vaya a votar ante el inmoral ejemplo que desde arriba se le da?». *D.S.C. Senado*. 18 de julio de 1907, número 55, pp. 964.

<sup>56</sup> Sus contemporáneos lo sabían. Pfo Gullón, senador liberal-demócrata, lo afirmaba: «toda ley electoral es (...) una ley circunstancial, una ley que responde a las circunstancias, a las necesidades del momento (...) pero a la vez (...) es una ley eminentemente política, de gran trascendencia política (...) muy escasos estarán de conocimientos históricos y políticos los que no sepan lo que han representado en todas partes las leyes y reformas electorales». *D.S.C. Senado*. 16 de julio de 1907, número 53, pp. 904.

cia para responder, ya no a las necesidades de la sociedad española, sino a los objetivos declarados por el gobierno. El sufragio obligatorio, que no puede ser considerado positivo, desde el punto de vista de la democratización, no pasó de ser una ficción. El resto de medidas que pretendían alejar el proceso electoral del control de «la política» no ofrecieron ningún resultado tangible.

Evidentemente esta reforma no era la única posible. Las propuestas de las oposiciones mostraron que existían otras opciones. Sus sugerencias no eran castillos en el aire. Tomaban como ejemplo prácticas políticas de otros países europeos. El modelo belga no era el único que ofrecía el mundo occidental. Pero avanzar en un sentido más democratizador implicaba un cambio de actitud y comportamiento por parte de las élites dinásticas.

Era imposible reformar el mapa electoral, reducir el número de diputados para que no fuese «tan costosa» su retribución, aceptar que algunos diputados alcanzaran el parlamento gracias a la acumulación, si las organizaciones dinásticas no intentaban modernizar sus aquilosas estructuras políticas<sup>57</sup>. La concesión del sufragio universal en 1890 no podía por sí mismo transformar de golpe la vida política y electoral del país. Pero sí que había animado una incipiente socialización política en determinadas áreas y circunscripciones. Y donde esta se producía, las fuerzas dinásticas desaparecían.

Lógicamente las élites directoras de la Restauración no iban a arriesgar la supremacía política, social y económica de la que gozaban. Pero en una época de relativa tranquilidad política y social, podrían haber intentado introducir algunas reformas moderadas que facilitaran la integración de nuevos grupos políticos y sociales. Tendrían que perder algunos privilegios, pero a cambio de una mayor legitimación y estabilidad social.

Ante las nuevas realidades la vieja política comenzaba a ser ineficaz. O se cambiaban los métodos o intentaba contenerse la movilización política y social.

Los artículos 24 y 29 nos dan una idea de cual fue la opción que se escogió. Con la autoproclamación y el derecho de presentación, conservadores y liberales, se aseguraban ventajas significativas a la hora de enfrentarse a los procesos electorales. El precio era la endogamia y el inmovilismo. La ventaja consistía en la perpetuación de los mismos hombres y nombres en el poder. El artículo 29, gracias a lo establecido en el 24 para la proclamación de candidatos, podría permitir unos encasillados menos conflictivos que el de 1907. Ahora podía limitarse todavía más la competencia en un gran número de distritos electorales entregados legalmente al usufructo de los hombres del turno. En 1910, 119 diputados, algo menos del tercio del total, llegaron al Congreso proclamados por el artículo 29.

---

<sup>57</sup> Algo que tampoco era imposible como señala Forner para Alicante. Forner, S. *Cuneros y caciques*, Alicante, Patronato Cultural V Centenario de la Ciudad de Alicante, 1990.

La significación de estos mecanismo es clara. El propio Maura señaló años mas tarde que: «Por no osar la abolición del supersticioso culto —se refiere al sufragio universal— se inventaron y en algunas naciones se ensayaron legislativamente, los más ingeniosos y sutiles artificios enderezados a destilar y a analizar el turbio brebaje que las urnas venía depositado lo que se había venido en venerar como sufragio universal. Tan intrincado laberinto se trazó para la iniciación de candidatos, para la emisión formal de votos, para recontarlos, distribuirlos o interpretarlos, y para proclamar electos»<sup>58</sup>. Restringir la competencia y la movilización social y política, no eran objetivos compatibles con la democratización del sistema liberal español. Así la reforma de 1907 no logró integrar a los sectores políticos que se ubicaban en los márgenes del sistema, como primero hizo Cánovas y posteriormente los liberales con la Ley de sufragio universal de 1890. Tampoco movilizó a las «masas neutras» deseadas por Maura, puesto que no era una cuestión a resolver con el sufragio obligatorio, sino con una actitud diferente por parte de las élites dinásticas. La descomposición creciente de las mismas imposibilitó que los efectos derivados de los artículos 24 y 29 se tradujeran en una mayor estabilidad política. Por contra, y ante el bloqueo del espacio político y representativo, la lucha política pasó a dirimirse fuera del Parlamento.

La aplicación legal del artículo 29 no iba a estar exenta de dudas y problemas. La Ley Electoral permitía la intervención del Tribunal Supremo, cuando se verificaban actas dobles en las elecciones, un exceso de votantes en relación al censo en las mismas o cuando se hubieran presentado protestas en las Juntas de Escrutinio. Las actas del artículo 29 escapaban a cualquier tipo de control legal o parlamentario, dado que la antigua comisión de actas, había sido eliminada en favor de la intervención del Tribunal Supremo.

Ya en las Cortes de 1910, Canalejas y Maura, llegaron al compromiso de que en caso de dudas las actas proclamadas por el artículo 29 deberían remitirse al Tribunal Supremo<sup>59</sup>. Sin embargo no se arbitró reforma alguna al respecto. En 1914 la situación era la misma. Romanones se refería a ello: «Han pasado cuatro años, el gobierno habló de ello y en cuatro años no nos volvimos a ocupar de ello»<sup>60</sup>. Pero ahora el problema era mayor. Tres actas pro-

<sup>58</sup> Archivo Maura. Legajo 259.

<sup>59</sup> «El Sr. Presidente del Consejo de Ministros (Canalejas): Me considero obligado a recoger las palabras del Sr. Azcárate, aun cuando yo ya tenía anticipada mi respuesta, y creo también están conformes con nosotros los demás representantes o directores de los diversos grupos de la Cámara (...) yo declaro, en nombre de la mayoría y del gobierno, que estamos perfectamente de acuerdo con la moción del Sr. Azcárate y entendemos que aquellos candidatos pudieran acudir al Tribunal Supremo, y que cualesquiera otros que se encuentren en igual caso podrán y deberán acudir, y entonces el Tribunal Supremo emitirá dictamen, sobre el cual deliberaremos y resolveremos (El Sr. Maura, D. Antonio: Conformes)». *D.S.C. Congreso de los Diputados*. 18 de junio de 1910, número 4, pp. 32.

<sup>60</sup> *D.S.C. Congreso de los Diputados*: 4 de abril de 1914, número 2, pp. 20.

clamadas por el artículo 29, las de Orense, Cambados y Redondella, habían sido cuestionadas y remitidas por la Junta de Censo al Tribunal Supremo. Éste se había declarado incompetente para resolver un asunto sobre el que no tenía competencia. Finalmente y con carácter provisional se decidió que dichas actas fueran estudiadas por la Comisión de Incompatibilidades e Incapacidades, aunque ello supusiera para muchos resucitar la denostada Comisión de Actas<sup>61</sup>.

El problema del vacío legal existente, se convertía en realidad en un problema político. Indicaba posicionamientos que iban más allá de la forma. Romanones señalaba al respecto: «estas actas del artículo 29 pueden encerrar a pesar de su aparente sencillez una gravedad extraordinaria»<sup>62</sup>. Sánchez Guerra, otra vez Ministro de la Gobernación, pero ahora en el Gobierno Dato de 1914, volvió a recalcar el problema: «cuando de alguna manera conste y aparezca que ha habido intento de abrir elección, es claro que interesa mucho, a los electores primero, al Congreso después que no puedan unos y otros ser burlados en el deseo que tienen de intervenir»<sup>63</sup>. Los dos dirigentes dinásticos destacaban una de las posibilidades que brindaban los artículos 24 y 29: la eliminación efectiva de la competencia electoral. Pero ya no por acuerdo u omisión de los electores como se afirmara en los debates de 1904 y 1907, sino también por coacción.

Romanones, fuera del banco azul y encabezando la oposición dinástica, se daba cuenta entonces que el artículo 24 daba «un derecho a una determinada clase, a aquella clase en la cual reside la facultad de proclamar, y esto puede producir consecuencias de las que aquí no es posible hablar, que no resultan en el acta electoral, pero que sin embargo son conocidas por todos»<sup>64</sup>. El Conde creía que a siete años de la aprobación de la Ley Electoral Maura, se debía ir a la reforma de la misma. El artículo 29, aprobado en 1907, le parecía en 1914 una monstruosidad. Romanones afirmaba: «creo que los pueblos, yendo a la lucha modifican sus pasiones y muestran sus opiniones, y creo más, creo que en la forma en que se aplica el artículo 29 es muy fácil que debiendo haber elección no la haya, y por tanto debe el Congreso, aun en el caso de que no haya ninguna protesta, esclarecer bien si hubo proclamación por el artículo 29, porque en efecto, no hubo ninguna persona que quisiera presentar su candidatura»<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Era lo que opinaba el demócrata Burell: «la propuesta del Sr. Presidente, sin que seguramente sea su pensamiento y en su ánimo tenga este alcance viene a reestablecer en cierto modo el conocimiento de las Actas por una Comisión a la antigua». *D.S.C. Congreso de los Diputados*, 4 de abril de 1914, número 2, pp.16.

<sup>62</sup> *D.S.C. Congreso de los Diputados*, 4 de abril de 1914, número 2, pp. 18.

<sup>63</sup> *D.S.C. Congreso de los Diputados*, 4 de abril de 1914, número 2, pp. 19.

<sup>64</sup> *D.S.C. Congreso de los Diputados*, 4 de abril de 1914, número 2, pp. 20.

<sup>65</sup> *D.S.C. Congreso de los Diputados*, 4 de abril de 1914, número 2, pp. 20.

Otro diputado, integrado en 1914 en el grupo demócrata, el Sr. Burell, se expresaba con más rotundidad si cabe: «Por mi parte si no hubiera estado en el retraimiento, habría combatido el artículo 29 y votado en contra de él». Significativamente Burell, había sido elegido en las elecciones de 1914 a través del procedimiento que criticaba. En cuanto a la forma en que estos candidatos conseguían aparecer como representantes únicos de sus distritos el testimonio de Burell es orientativo: «en cierta ocasión me telegrafiaron diciendo que debía dirigirme a un diputado provincial para que no presentara propuestas»<sup>66</sup>. Estos testimonios son indicativos de como fue el funcionamiento real de la nueva legislación.

Una Ley Electoral no podía transformar a la sociedad. Tampoco podía detenerla, su movilización hubiera sido mayor, tal y como se demostró en Abril de 1931. Pero justo cuando esta comenzaba a balbucear, la nueva Ley Electoral no venía a impulsarla. Más bien la restringía. Las abrumadoras mayorías que los dinásticos llevaban a las Cámaras no se repetían en otros ámbitos. Cuando se estaba discutiendo la Ley Maura, los republicanos contaban con 357 concejales en las capitales de provincia, frente a 348 del Partido Conservador. Los liberales sumaban 375, los demócratas 50, los socialistas 24 y otros 58 concejales se declaraban adscritos a diversas tendencias republicanas<sup>67</sup>. El camino hacia las elecciones municipales de abril de 1931 ya estaba abierto. Maura también pensó en solucionar esta situación. La Ley de Reforma de la Administración Local, proponía la eliminación del sufragio universal para la elección de diputados provinciales, la introducción de representantes corporativos en los municipios y el nombramiento de alcaldes de Real Orden<sup>68</sup>. Si esta era la situación en las capitales de provincia, no se nos trasmite una imagen de atonía absoluta y conformismo del electorado español.

La Ley Electoral Maura venía así a defender el viejo orden político liberal. Eso era lo que más agradaba a la conservadora representación política bonaerense cuando discutió poco tiempo después la necesidad de introducir una reforma en su sistema electoral<sup>69</sup>. Es cierto que en esa defensa Maura no aceptó las sugerencias más reaccionarias que le llegaban desde diversos sectores políticos. La Ley Electoral de 1907 y toda su obra legislativa en el gobierno hasta 1909, muestran todas las contradicciones y limitaciones de su proyecto regenerador. Al hablar de regeneracionismo conservador, es

<sup>66</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados, 4 de abril de 1914, número 2, pp. 23.

<sup>67</sup> Archivo Maura. Legajo 484.

<sup>68</sup> Como destaca Sánchez Guerra en 1904 «en el proyecto de Administración Local el gobierno entendía haber contribuido con no pocos de sus preceptos a que el principio de la vida corporativa se desarrolle, desenvuelva y tome vida real en España». D.S.C. Senado. 16 de junio de 1904, número 167, pp. 2974.

<sup>69</sup> Melón, J.C. *op. cit.*

difícil sostener que este suponía un reformismo pausado, que posibilitara una transición gradual desde el liberalismo oligárquico de la Restauración hacia unas instituciones y una forma de entender la política y la sociedad más democráticas. Maura en todo caso buscaba el reequilibrio del turno, adecuándolo a los nuevos tiempos. Pero las limitaciones del mismo modelo en el que creía y había crecido como político eran demasiado fuertes. No hay duda, de que la labor que había decidido emprender era compleja. Pero las vías que eligió para lograr sus objetivos no fueron acertadas a medio plazo. Las responsabilidades no fueron exclusivamente suyas. El resto de la clase política dinástica fue incapaz de articular un discurso propio que llegara al nivel de Maura.

A la luz de lo analizado, la Ley Maura solamente pudo tener unos efectos dañinos sobre una movilización política limitada pero incipiente. Para finalizar reproducimos a continuación una cita de Besteiro que coincide con esta opinión. Para el líder socialista: «en cuanto el pueblo progresa, entonces las instituciones democráticas se liman, se cortan, se restringen y como el pueblo español a pesar de la acción de los gobiernos va progresando, hemos visto en la última reforma electoral un medio compulsivo para hacer que vote la clase neutra, pues la compulsión no se podía aplicar a los obreros y elementos verdaderamente democráticos; un medio de coacción para compensar los avances de la democracia; hemos visto en los proyectos nuevos de Administración Local una limitación de la acción ciudadana, tratando de limitar la acción en la vida municipal de los representantes nombrados por los ciudadanos haciendo uso del sufragio universal»<sup>70</sup>.

## APÉNDICE DOCUMENTAL

### ANEXO I

Informe sobre el acta del distrito de Bande, provincia de Orense, emitido por el Tribunal Supremo, constituido en la forma especial dispuesta en el art. 53 de la Ley Electoral, proponiendo se declare la validez de la elección y la aptitud y capacidad del candidato proclamado Sr. Rogelio de Madariaga y Castro.

Al Congreso de los Diputados.

Número de credencial 190.

El Tribunal Supremo constituido en la forma que determina el art. 53 de la ley de 8 de Agosto de 1907, en vista del expediente relativo a la elección

---

<sup>70</sup> D.S.C. Congreso de los Diputados. 13 de enero de 1920, número 50, pp. 1755.

de un Diputado a Cortes por el distrito de Bande (Orense), tiene el honor de informar al Congreso de los Diputados.

Resulta del Acta del escrutinio general.

Que por D. Francisco Álvarez Pena, representante del candidato D. Melquíades Álvarez, se formularon las siguientes protestas:

I- Protesta de carácter general-La fórmula refiriéndose a una y cada una de las secciones del distrito, manifestando reclama contra la validez de las elecciones por ilegalidades cometidas en la preparación de las mismas, por haberse ejercido coacción por las autoridades al objeto de acopiar votos para el candidato ministerial, e impidiendo por todos los medios, incluso la fuerza pública, la propaganda electoral en favor del candidato Sr. Álvarez.

II- Protestas parciales-Las fórmulas de las siguientes secciones y por los motivos que para cada uno se indican: 1º Cortegada. Por haber ocurrido en esta sección lo que vulgarmente se llama pucherazo. 2º Seijemil. Porque a las once se había levantado la Mesa, no habiendo dado posesión a los interventores y apoderados del candidato Sr. Álvarez. 3º Acevedo. Porque no hubo colegios ni elección. 4º Monterredondo. Porque fue trasladado el colegio sin autorización, negándose a firmar la documentación los interventores del candidato Sr. Álvarez, por ilegalidades cometidas. 5º San Roque. Porque en el escrutinio se quemaron las papeletas y no se levantó acta. 6º Casagrandes. Porque se ejerció coacción. 7º Porque no se computaron cuatro papeletas y no se levanto acta, pues el número de votantes fue de 337, y sólo constan en el acta escrutados 333. 8º Corredoira, Porqueiros, Muiños (única), Lovios, Villames, Lama, Ribeiro primera de Bande, Baños, Rubias, Tierrachan, Illa, San Ginés, primera de Lobera, Sabucedo y Vereá. Por haberse ejercido coacción en la preparación de las elecciones e ilegalidades en todos los actos preparatorios. 9º Souto. Porque no fueron admitidos los interventores y candidatos del Sr. Álvarez. 10º Piedra. Por haber sido trasladado el colegio a un pajar con dos puertas que facilitaba la suplantación de votos y andar una ronda volante que entró y salió varias veces para votar por otros y la cual estaba dirigida por un presbítero. 11º Calvos. Porque no se abrió el colegio a las ocho de la mañana, y porque no se admitió a sus interventores y apoderados, obligándoles la guardia civil a retirarse, y 12º Randín. Porque no dejaron entrar en el colegio a los apoderados del que protesta hasta que la urna estuvo mediada de papeletas.

Computo de votos.

Leída por el secretario de la Junta Provincial el resumen del escrutinio general, éste dio el siguiente resultado. D. Rogelio de Madariaga y Castro, cuatro mil setecientos setenta y cinco votos (4775); D. Melquíades Álvarez, dos mil doscientos cuarenta y nueve votos (2249) y D. Juan Vázquez de Mella, un voto.

Proclamación de Diputado.

En vista del anterior resultado, el presidente de la Junta provincial del Censo proclamó en el acto de Diputado a Cortes, electo por el distrito de Bande (Orense) a D. Rogelio Madariaga y Castro, que aparecía con mayor número de votos.

Particularidades del expediente.

Del examen de las actas de votación, remitidas por los presidentes de las Mesas, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 45 y 47 de la ley Electoral, a la Junta Provincial del Censo, aparece: Folio 1º Telegrama de la directiva de la Federación Agraria de Bande al presidente de la Junta Central del Censo, que dice: «Alcalde y secretario Porquero, distrito Bande, recorren municipio amenazando arruinar vecinos no dando voto, pedimos intervención juez instructor Ginzo, sin perjuicio de querrela. Distrito electoral ocupado militarmente. Folio 2º Copia del telegrama dirigido al presidente de la Junta Central del Censo, Ministro de la Gobernación y director Liberal, que dice: «Automóviles llegaron abarrotados guardia civil para impedir mitin programado, ocupación lugar y sitio próximos 50 parejas guardias; ante escandalosa coacción, gentes reunidas protestan». -Perfecto Esteves.

Ayuntamiento de Acevedo, distrito único, sección única –se han recibido duplicadas la certificación de escrutinio y el acta de votación (folios 6 al 11)– Ayuntamiento de Padrenda, distrito 1º, Crespos, sección de San Roque –en el acta de esta sección está en blanco el número de electores de que consta la misma, el de los que han tomado parte en la votación y las papeletas leídas (folio 83 y 4º vuelto)– Distrito 2º Sabucedo, sección única Sabucedo. –Se ha recibido duplicada la certificación del escrutinio. En el acta de votación figuran 112 electores que han tomado parte en la votación, y 112 el número de papeletas leídas, pero sumando el número de votos adjudicados a los candidatos, da el de 212 (folio 105).

También se hace constar que el candidato señor Madariaga se le adjudican en el acta de escrutinio general 4.775 votos, y sumados los de las actas parciales, dan un total de 4.779. La diferencia de cuatro votos consiste en que se le han adjudicado de menos a dicho candidato en la sección única de Puente de Deva.

Reclamación deducida por el candidato D. Melquíades Álvarez.

Por el candidato derrotado D. Melquíades Álvarez se ha presentado una instancia dirigida al Tribunal de Actas, solicitando le sean admitidas las pruebas que acompaña y pidiendo señalamiento de vista pública (Documento núm. 1). Las pruebas que presenta consisten: en un acta notarial de referencia, expedida en Monterredondo, Municipio de Padrenda, por el notario D. Luciano Meleiro Tejada, el día 8 del mes actual en la que da fe haber comparecido a su presencia varios individuos, manifestando: «Que en la sección 2º de Monterredondo, después de recibida la votación, el presidente mandó quemar las papeletas sin consignar el resultado del escrutinio

ni levantar acta del mismo, abandonando el local el presidente y varios interventores, dejado solos en el local a los cuatro interventores que han comparecido en el acta, lo cuales, después de esperar dos horas, fueran en busca del presidente y los otros interventores, requiriéndoles para que cumplieran con su deber, contestándoles el presidente de la Mesa que había mucho tiempo para hacer el acta y que ésta se haría en la casa consistorial. Los hechos relatados fueron presenciados por los testigos que han comparecido, por el maestro y la maestra de instrucción primaria y otras muchas personas (Documento nº 2) 2ª En un acta notarial de presencia, autorizada por el notario don Luciano Melciro Tejada, en Casasgrandes, Municipio de Padrenda, relatando haber ocurrido a su presencia los siguientes hechos: que a las siete y media de la mañana había a la puerta del colegio electoral, el cual estaba cerrado, varios grupos de personas. Que a las ocho y media, hora en que llegó el secretario del Ayuntamiento, se abrió el local por este, penetrando todo el grupo de personas que estaban en la puerta del colegio. Que seguidamente el mismo secretario redactó un acta haciendo constar la constitución de la Mesa, tomando acuerdo por sí solo respecto a la admisión de interventores, dando por constituida la Mesa, con la lectura del acta que él había redactado en alta voz y que mandó leer al presidente. Que dicho secretario exhortó a la Mesa a que cumpliera la ley, inclinándose siempre a la admisión del voto en caso de duda, y declaró que era apoderado del candidato. Que seguidamente el referido secretario empezó a leer muy deprisa nombres en el censo y a pronunciar seguidamente la palabra «vota», y que al protestar el interventor D. Eduardo Rodríguez, el mencionado secretario se dirigió a los interventores que ocupaban la izquierda del presidente, y les dijo: «Ustedes son la mayoría y deciden, no debiendo hacer caso alguno a los demás interventores». Que dicho secretario es el único que examinó el censo, cantando en voz alta el nombre, y diciéndole al presidente «votó», habiendo protestado los interventores del candidato D. Francisco Álvarez Pena, porque no se les daba tiempo para anotar el nombre de los votantes que a las once y media se presentó a votar uno, que dijo llamarse José Domínguez de Garrido, y como no aparecía en el censo, el precipitado secretario dijo debía llamarse José Domínguez Vidal, y a pesar de insistir el votante en que su apellido es Garrido, el presidente de la Mesa, al oír al secretario la palabra «votó» introdujo la papeleta en la urna sin hacer caso de las protestas del apoderado D. Manuel Alonso, ni de los interventores del Sr. Melquíades Álvarez, ni de los interventores del Sr. Álvarez Pena. Que el escrutinio resultaron 101 votos para D. Melquíades Álvarez y 132 a favor de D. Ricardo Madariaga, y de las listas de votantes aparece que tomaron parte en la elección 233 electores, y por último da fe de que, terminado el escrutinio, el interventor D. Eduardo Rodríguez, formuló protesta por haber abierto el colegio después de las ocho y media y haber dirigido la elección

el secretario del Ayuntamiento (Documento nº 3).

Informe del Tribunal de actas protestadas.

En el distrito cierta Federación agraria, constituida en Galicia, fue el factor de lucha electoral e inspiradora de las protestas en su día alegadas ante la Junta general de escrutinio, significadas en telegramas al presidente del Consejo de Ministros, al de la Junta Central del Censo y el periódico *El Liberal*, de Madrid.

Se enuncia una protesta de carácter general, según la que se cometieron ilegalidades en la preparación de las elecciones por coacción de las autoridades al objeto de acopiar votos en favor del que salió triunfante de las urnas, valiéndose de la fuerza pública para impedir la propaganda a favor de su contrincante; se cita el acto de impedir la celebración de un mitin por medio de la guardia civil.

Pero ocurre preguntar: admitida la existencia de ese hecho, la prohibición o impedimento, ¿se verificó en virtud de las atribuciones de la ley reguladora del derecho de reunión concede a las autoridades?. Es de suponer la afirmativa cuando sobre este particular no se ha hecho prueba en contrario, así como tampoco del sistema de coacción que se dice empleado al objeto se indica.

No por eso entiende el Tribunal que esta elección está exenta de toda mancha.

En la sección de Casasgrandes, del Ayuntamiento de Padrera, se cometió una serie de informalidades, según acta notarial de presencia, y en las demás también se denuncian hechos concretos que deben ser objetos de investigación.

Aunque por virtud de estos vicios, enteramente locales, y quizá producto de la ignorancia, se descontaran a D. Rogelio de Madariaga y Castro los votos obtenidos y se sumaran todos los de las tres secciones a D. Melquíades Álvarez, aun resultaría aquel con una mayoría de unos 2000 votos.

En su virtud, este Tribunal, siendo ponente el señor magistrado D. Víctor Corvina y Junco, entiende procedente que se declare la validez de la elección celebrada en el distrito de Bande el 8 de marzo último, y que D. Rogelio de Madariaga y Castro reúne la aptitud y capacidad necesaria para el ejercicio del cargo; todo sin perjuicio del tanto de culpa que este Tribunal ordena remitir a la autoridad judicial competente por los hechos que según acta notarial de presencia, autorizada por el notario D. Luciano Meleiro Tejada, ocurrieron en Casasgrandes, municipio de Padrenda. No obstante, el Congreso de los Diputados acordará lo más acertado.

*D.S.C.* Congreso de los Diputados. 4 de abril de 1914. Apéndice 81 al número 2.

